

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Resultatbenchmarking i serviceverksamheter

- utformning av RBM modeller inom fastighets- och måltidsområdet

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

Förord

Först och främst vill vi tacka vår handledare Pierre Donatella för hans engagemang under uppsatsen. Vid många tillfällen har han varit till stor hjälp och fått igång vår tankeverksamhet.

Vidare vill vi tacka Carina Holmblad för en trevlig diskussion och bemötande vid uppsatsens inledande och med hjälp av insamling av relevant data.

Tack!

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

1. Inledning.....	4
1.1 Bakgrund.....	5
.....	6
1.2 Tidigare forskning kring benchmarking.....	6
1.2.1 Svenska erfarenheter.....	6
1.2.2 Internationella erfarenheter.....	8
1.2.3 Norge - KOSTRA.....	8
1.2.4 Storbritannien – Best Value.....	9
1.3 Problemformulering	9
1.4 Syfte och avgränsning.....	11
2. Metod.....	12
2.1 Övergripande struktur och forskningsdesign.....	12
2.2 Urval.....	14
2.3 Reliabilitet och validitet.....	14
2.4 Dokumentstudierna.....	15
2.5 Insamling och analys av data.....	16
3. Teoretisk referensram	17
3.1 Nyckeltal i offentlig sektor	17
3.2 Nyckeltalens syfte och kategorisering.....	19
3.3 Nyckeltal i effektivitet & produktivitet.....	19
3.4 Begreppet.....	21
3.5 Olika synsätt	22
3.6 Benchmarking som verktyg.....	23
3.7 Benchmarking inom offentliga organisationer.....	24
3.8 Resultatbenchmarking och nyckeltal.....	24
3.8.1 Metoder för resultatbenchmarking.....	25
3.8.2 Syftet med resultatbenchmarking.....	25
4. Empiri.....	26

5. Analys och avslutande diskussion.....	34
5.1 Universal resultatbenchmarking modell - generella nivå.....	35
.....	35
5.2 Målsättningar relaterade till benchmarking.....	38
5.5 Avslutande diskussion.....	47
5.6 Förslag till fortsatt forskning.....	48
6. Referenser.....	49

1. Inledning

Vi lever i ett tidevarv då jämförande är högaktuellt och där den globala ekonomin är snabbt föränderlig. Det har därmed blivit nödvändigt för ekonomiska organisationer att överväga och i många fall adoptera eller implementera olika management filosofier, metoder och tekniker. Den offentliga sektorn är inget undantag (Dorsch och Mahmoud 1998:91; Magd och Curry 2003:261). Under 1990-talet skrev Brignall och Modell om begreppet som de kom att kalla “new public sector” som innefattade förändringarna som skedde i den offentliga sektorn i både Storbritannien och Skandinavien. New public sector kännetecknades av att det ställdes krav på att de offentliga organisationerna skulle bli mer effektiva. Både lokala och nationella organ inom den offentliga sektorn har numera för avsikt att förbättra sin effektivitet och kvalitet (Brignall och Modell 2000:281). För att nå de målen har det blivit lämpligt att se bortom den egna närmiljön och vara

villig att ta del av och lära sig ifrån den privata sektorn. Ett tillvägagångssätt som gjort sig gällande är att ”lära sig från andra” via benchmarkingarbete. Benchmarking är en väl använd metod inom den privata sektorn för att nå och operationalisera strategiska mål, som med tiden successivt migrerat från privat till offentlig sektor. Metoden används numera frekvent inom den offentliga sektorns organisationer (Dorsch och Mahmoud 1998:91; Siverbo 2007a:1).

1.1 Bakgrund

Under de senaste decennierna har den offentliga sektorn i Sverige varit föremål för många förändringar. Ett allmänt känt och ofta använt samlingsbegreppet för förändringarna som har genomförts har kommit att kallas New Public Management (NPM), som i Sverige bestått av varierande små och stora förändringar. Där kommunsammanslagningarna som innebar att tidigare 2500 kommuner slogs ihop till 275 kommuner, och försöket med att ”stärka demokratin” genom upprättandet av medborgarforum säkerligen varit de två största förändringarna. I samband med förändringarna har även verksamheten kraftigt expanderat och antalet anställda inom offentlig sektor har nästintill fördubblats under åren 1970 till 1980 (Almqvist 2006:9f). Under 1980-talet hamnade decentralisering som administrativ organisationsprincip i fokus. Även här var demokratiargumentet aktuellt. Men nu började även andra idéer konkurrera, till exempel målstyrning, samt andra organisations- och styrmodeller som beställarmodellen, resultatstyrning och resultatenheter som kom att testas i statliga myndigheter, kommuner och landsting. Under 1990-talet växte idéer fram om att konkurrensutsätta och marknadisera offentlig sektor. NPM hämtar till stor del inspiration och idéer ifrån näringslivet och de privata företagens metoder för att styra sina organisationer (Almqvist 2003:11f). Ett utmärkande drag inom den offentliga sektorn är att det har skett en övergång från styrning av resursinsatser via central nivå till ett ökat fokus på utvärdering, uppföljning och effektivitetsmätning på decentraliserad nivå i verksamheten (Modell och Grönlund 2006:11). Intresset har riktat sig till näringslivet eftersom de anses vara förebilder i många avseenden gällande arbetssätt och arbetsmetoder, samt för att motverka myten om att den offentliga sektorn är ineffektiv och kostsam (Almqvist 2006:9f; Modell och Grönlund 2006:11).

Både statsmakterna och medborgarna ställer i allt större utsträckning krav på bättre produktivitet och effektivitet av de offentliga verksamheterna (SOU 2005:110, s 52ff). I dagens samhälle är

effektivitet ett nyckelbegrepp som spelar stor roll i omvandlingsprocessen i offentlig verksamhet (Ragneklint 2000:7ff). Omvandlingsprocessen innefattar egentligen både begreppen effektivitet/ytte effektivitet och produktivitet/inre effektivitet då de är beroende av varandra. Dock är det viktigt att skilja på produktivitet och effektivitet då dessa ofta använts synonymt i dagligt tal. Produktivitet syftar på själva produkten eller prestationen. Effektivitet avser resultatet eller effekten av varan eller tjänsten för individ och samhälle på ett mer långsiktigt perspektiv. Samtidigt som det är viktigt att särskilja dem är det viktigt att veta att det finns ett starkt samband dem sinsemellan. God produktivitet är ett villkor för att god effektivitet skall kunna uppnås (SOU 2005:110, s 52ff). Strävan efter att förbättra den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet är styrningens enkla grundregel (Lindvall 2001:47). Effektivitet har tidigare avsett en grad av måluppfyllelse som traditionellt sett innebär att verksamheten skall uppfylla uppsatta målsättningar (Modell och Grönlund 2006:13). Den här typen av styrning kallas målstyrning och är tillsammans med benchmarking i form av nyckeltalsjämförelser de vanligaste metoderna att styra kommunsektorns verksamhet (Siverbo 2007a:3).

Nyckeltalsjämförelser syftar till skillnad från målstyrning till att identifiera eventuella prestationsgap och har för avsikt att bedöma produktivitet och effektivitet i den kommunala verksamheten samt hjälpa till vid planering, budgetering och uppföljning av verksamheten (Ramberg 1997:19). Benchmarking innebär att organisationer genom att mäta sig med de som är ”bäst i klassen” skall kunna identifiera brister i sin egna verksamhet och utifrån det kunna förbättras. För att benchmarking skall fungera förutsätts ett välfungerande nätverk eller jämförelseverktyg, med tydliga definitioner för nyckeltalen (Siverbo 2007b:3).

1.2 Tidigare forskning kring benchmarking

1.2.1 Svenska erfarenheter

Det senaste decenniet har intresset för benchmarking inom de svenska kommunerna ökat. Tidigare forskning kring ämnet benchmarking har visat att det har blivit allt mer vanligt inom kommunerna att använda sig av benchmarking i form av nyckeltalsjämförelser. En undersökning av Sveriges kommuner som gjordes av Siverbo visar att 81% av kommunerna ägnar sig åt nyckeltalsjämförelser år 2007, det är en stor ökning jämfört med år 2005 då användningen låg på 50%. Var tredje kommun uppgav även att de använder benchmarking i hög eller mycket hög utsträckning (Siverbo 2007b:3).

Det finns förklaringar till den ökade användningen av benchmarking och den mest troliga är att förutsättningarna för kommunerna att kunna jämföra sig med varandra förbättrats väsentligt. Kommittén med namnet Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) fick under 1990-talet i uppgift att utveckla standardiserade nyckeltal för kommuner och landsting. Den offentliga sektorn genomgick under den här perioden stora förändringar, då verksamheten kom att bli allt mer målstyrd samt att statens specialdestinerade bidrag övergick till att bli allt mer generella statsbidrag (SOU 2005:110, s 10). Slutresultatet av arbetet ledde fram till den mest använda webbaserade databasen som kan användas kostnadsfritt – Kommundatabasen, som bygger på statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB), Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), där kommuner och landsting kan jämföra sina verksamheter med varandra. Verktöget kan användas för att göra jämförelser och analyser av verksamhetens omfattning, kostnader, kvalitet och finansiering. Kommundatabasen är som nämnt tidigare en fri resurs, utan kostnad kan nyckeltal för skola, vård och omsorg användas. Kommunerna och landstingen kan jämföra över åren med cirka 200 stycken sektorsövergripande nyckeltal som belyser verksamheternas kostnader, kvalitet och omfattning. Kommundatabasens målgrupp är kommun- och landstingsledningarna, samt att kommundatabasen ger stöd och uppföljning för de nationellt prioriterade målen (SOU 2005:110, s 9f). Jämförelseverktyget skall syfta till att ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med andra enheter för att öka effektiviteten, finna besparingspotential samt leda till lärande och verksamhetsutveckling (Siverbo 2007b:1).

SOU 2001:75 talar om den tidigare rådande situationen för kärnverksamheten och behovet av en stabil struktur av nyckeltal som beskriver kommuners verksamhet i volym-, ekonomi och kvalitetsmått, vilket i sin tur skall ha till syfte att leda till att ge en bättre helhetsbild av

kommunernas verksamhet, eftersom nyckeltalen skall spegla såväl volym, ekonomi och kvalitet av verksamheten (SOU 2001:75, s 11). Motiveringen till att utveckla benchmarkingverktyget Kommundatabasen var att det påvisades finnas stora skillnader i kvalitet och att servicenivåerna var okända, eller i varje fall utom räckhåll när informationen behövdes. Förhållanden som till exempel hög kvalitet kunde vara okända vilket medförde att resurser fortsatte föras till ett område istället till ett annat som bättre behövde dem (SOU 2001:75, s 9).

I slutsatsen av tidigare studier visar Siverbo att det finns en positiv inställning hos politiker, ekonomer med förvaltningsledning, samt verksamhetsansvariga inom sjukvård och utbildning till att använda benchmarking som verktyg inom kommunen. Det har visat sig att benchmarking haft gynnsam effekt hos de studerade kommunerna, vilket till hög grad lett till ökad kunskap om hur verksamheten fungerar (Siverbo 2007a:1). Det har även påvisats att besparingspotential inom den egna verksamheten har identifierats. Kvaliteten har förbättrats och resursfördelningen har justerats (Siverbo 2007a:34).

1.2.2 Internationella erfarenheter

Benchmarking är ett verktyg som är långt ifrån enbart ett svenskt fenomen, det används även i andra länder och två länder som speciellt ligger före i utvecklingen är Norge och Storbritannien, som implementerat benchmarking inom kommunsektorns verksamhet.

1.2.3 Norge - KOSTRA

Benchmarking är mer studerat i Norge än i Sverige, mycket på grund av att Norge ligger före i utvecklingen. Studier från Norge har visat att aktörer inom kommunen med hjälp av benchmarking kunnat ta reda på vilka verksamheter som inte fungerat tillfredsställande. Det har även visat sig främja organisatoriskt lärande (Siverbo 2007a:1f). I Norge används projektet KOSTRA som står för KOmmuner- STat och RApportering. Projektets syfte är att förbättra informationen om kommunal resursförbrukning, samt kommunikationen mellan stat och kommun. Informationen kring kommunala tjänster och resurser skall fungera som underlag för analyser, planering och styrning. Informationen innehåller främst uppgifter om ekonomi och volym. KOSTRA var från början ett frivilligt projekt, men som år 2002 lagstiftades till att bli en skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter till (SOU 2001:75, s 28).

1.2.4 Storbritannien – Best Value

I Storbritannien används också benchmarking inom kommunsektorn men införandet har inte skett på frivillig basis som inom Sverige och Norge, utan används som en metod av staten för att styra och kontrollera kommunerna (Siverbo 2007a:1f). För att förbättra kvaliteten och kostnadseffektiviteten för servicen inom den offentliga sektorn har modellen Best Value (BV) implementerats inom Storbritanniens offentliga organisationer i syfte att skapa ett effektivt samarbete och innovativa modeller för den lokala servicen (Magd och Curry 2003:261). Det fullständiga begreppet ”Best Value for Money” implementerades i samband med begrepp som förnyelse, demokratisering, etik och klagomålshantering. Best Value består av 200 nationellt framtagna indikatorer som avser ekonomi, effektivitet och kvalitet. Nyckeltalen är framtagna för att kommunerna skall jämföra sig med varandra över tiden. Avsikten är att stimulera kommunerna till goda resultat (SOU 2001:75, s 27).

1.3 Problemformulering

I Sverige finansieras den offentliga sektorn och dess verksamhet genom att staten, kommunerna och landstingen tar ut skatt och avgifter från medborgarna. Eftersom medborgarna till stor del är finansiärer av systemet, samtidigt som de direkt eller indirekt tar del av de prestationer systemet erbjuder krävs det att systemet fungerar effektivt. I samband med att finanserna stramats åt så har även statsmakterna ställt krav på bättre produktivitet och effektivitet i de offentliga verksamheterna (Siverbo 2007c:17). Inom offentlig verksamhet utgör lokalkostnader den näst största kostnadsposten. Ökade krav på service, kvalitet och kostnadseffektivisering ställer höga krav på ledningar och förvaltningsorganisationer inom fastighetsområdet (www.ernstandyoung.se). Med tanke på de stora kostnaderna på fastighetsområdet är det av stor relevans att resurserna kring fastigheter och lokaler förvaltas på bästa sätt genom drift och underhåll i form av bland annat försörjning och städ.

Styrning inom en organisation kräver stora mängder information. Inom kommunen och dess förvaltningar produceras mängder av information. Att inte kunna hantera informationen på ett bra och systematiskt sätt leder till okunskap inom verksamheten. Stora skillnader gällande kvalitet och servicenivåer kan ty sig okända eller utom räckhåll. Då kvalitetsnivåer är okända leder det till att

resurser fördelas till ett område istället för ett annat som kanske behöver dem bättre. Informationen måste struktureras och systematiseras för att kunna presenteras på ett lätthanterligt sätt, i form av ett nätverk eller ett slags verktyg (SOU 2001:75, s 9). Verktöget bör hantera och samla uppgifter om såväl ekonomiska, kvalitetsmässiga och volymmässiga nivåer för att ge en helhetsbild, till syfte att underlätta styrningen (SOU 2001:75, s 10). Som tidigare har nämnts i avsnittet "tidigare forskning kring benchmarking" så har resultatbenchmarking i form av nyckeltalsjämförelseverktyget kommundatabasen utvecklats och gjort stora framsteg de senaste tio åren på de sektorsövergripande områdena inom kommunen. Däremot har serviceområdet som till stor del berör fastighetsskötsel kommit i skymundan då de inte tillhör kärnverksamheten, på så vis har de inte kommit att utvecklas i lika stor utsträckning som övriga områden. Inom kommunal verksamhet hör det till serviceförvaltningen att sköta serviceuppdrag som berör fastighetsservice och lokalvård. Det är bara en del av alla serviceuppdrag som de anlitas av kommunen för. Serviceförvaltningens roll inom kommunen bygger helt på affärsrelationer till de övriga förvaltningarna inom kommunen, det är via affärsrelationerna serviceförvaltningen får resurser och finansieras. De övriga förvaltningarna anlitar serviceförvaltningen för att genomföra olika serviceuppdrag, ett ineffektivt och kostsamt arbete från serviceförvaltningens sida innebär en onödig ekonomisk belastning för de övriga förvaltningarna. Av detta följer att det blir nödvändigt att effektivisera serviceförvaltningen, då hela kommunen i stort "tjänar" på det. Det är nödvändigt att kunna kontrollera hur resurserna används, en möjlighet att kunna göra det är genom att lära sig via benchmarkingarbete. Via benchmarkingarbetet kan serviceförvaltningar lära sig vad bättre presterande serviceförvaltningar har för värde på sina nyckeltal, för att kunna uppmärksamma eventuella prestationsgap som skall åtgärdas.

Det finns därmed i dagsläget ett existerande problem inom den kommunala verksamhet som inte tillhör kärnverksamheten, i detta uppmärksammade fall serviceverksamheterna som verkar i kommunerna. Aktörerna inom serviceverksamheterna är intresserade av att använda sig av resultatbenchmarking i form av nyckeltalsjämförelser för att kunna uppnå vissa potentiella effekter, de vill ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med motsvarande verksamheter i andra kommuner. Den enskilde serviceförvaltningens aktörer har också för avsikt att förbättra verksamhetens effektivitet (Siverbo 2007b:8). Problemet är att det inte är möjligt för serviceförvaltningar att göra nyckeltalsjämförelser i dess fulla potential, då de lever upp till flera

kriterier i gruppen som *inte kan* tillämpa benchmarking. Det första kriteriet innebär att de nuvarande databaserna är utformade på ett sådant sätt att det saknas relevanta organisationer att jämföra sig med. Vilket leder in på det andra kriteriet att det i dagsläget saknas relevanta nyckeltal som serviceförvaltningen kan använda sig av. De tredje kriteriet talar för att de existerande databaserna som finns innehåller jämförelsenyckeltal som är svåra att jämföra sig med. Utifrån nämnda förutsättningar har det gjorts att det finns en låg kännedom hos serviceförvaltningen om var man kan finna jämförbara nyckeltal (Siverbo, 2007b:11ff).

Därför krävs vidare utveckling av ett resultatbenchmarking verktyg för organisationer som inte tillhör kärnverksamheten. Det finns dock privata företag som till exempel Ernst and Young som intresserat sig för frågor kring bland annat fastigheter, aktörer inom serviceförvaltningar vänder sig därmed till andra alternativ då kommundatabasen verkar bristande. Även om det finns privata alternativ så hade det varit intressant och utvecklande om resultatbenchmarking skulle kunna bedrivas vidare och bli mer lättillgänglig för fler verksamhetsområden som berör serviceverksamheter. Området behöver därmed utvecklas mer och framförallt utifrån fler infallsvinklar.

1.4 Syfte och avgränsning

Ovanstående resonemang har uppmärksammat den problematik som gör sig gällande där de kommunala jämförelseverktygen endast riktar sig till kärnverksamheten. Det är vanligt förekommande att nyckeltalsjämförelser sker sinsemellan kommuner och landsting. Vi har därför utvecklat följande syfte:

Syftet med vår uppsats är att utveckla en resultatbenchmarkingmodell för serviceverksamheter.

Vilket innebär att vi skall klassificera befintliga resultatnyckeltal som är kvalitativa beskrivningar av vad som mäts inom verksamheten. Resultatnyckeltalen används för att mäta vissa numeriska värden inom olika delområden. Meningen är att de identifierade resultatnyckeltalen ska användas i vår modell, vi har därför inte för avsikt att utforma nya nyckeltal.

2. Metod

2.1 Övergripande struktur och forskningsdesign

I det här avsnittet diskuteras vilken typ av övergripande design vi använt oss av i uppsatsen, därav motivering till den datainsamlings- och analysmetod som vi använt oss av, samt vilka angreppssätt som gjort sig gällande och hur vi använt oss av empiri och teori. Valet och motiveringen till forskningsdesign är viktig då det är forskningsdesignen som behandlar de kriterier som används vid bedömning av samhällsvetenskaplig undersökning (Bryman 2008:47).

Den övergripande forskningsdesignen för uppsatsen kan liknas med tvärsnittsdesign. Då vi i liknelse med forskningsdesignens typiska drag haft ett intresse för variation, det vill säga att vi studerat fler än ett studieobjekt vid ett och samma mätningstillfälle. Vi har därmed haft för avsikt att studera data som rör en tidsperiod. Ett annat typiskt drag är att vi analyserat vårt empiriska material utifrån en innehållsanalys det vill säga i på förhand angivna kategorier (Bryman 2011:68). I uppsatsen har vi till stor del haft för avsikt att studera likheter och skillnader, men kanske inte i den traditionella meningen som hör tvärsnittsdesignen till med kvantitativa variabler. Därav har andra kvalitativa inslag även gjort sig gällande.

Uppsatsens teoretiska tolkningssätt har varit abduktiv. Abduktion som teori har en hel del inslag från teorierna induktion och deduktion, men har samtidigt helt nya egna inslag. Induktion utgår från empiri och deduktion ifrån teori. Abduktion utgår ifrån empiriska fakta liksom induktionen, men avvisar inte för den saken skull teoretiska föreställningar som hör till deduktion. Under vår forskningsprocess har det därmed skett en växling mellan teori och empiri, var efter båda successivt omtolkats i skenet av varandra (Alvesson och Sköldberg 2010:55f). Den abduktiva ansatsen användes då vi i en första fas studerade lämpliga teorier om benchmarking och nyckeltal, för insamling av data som sedan analyserades. I den andra fasen utformades resultatbenchmarkingmodellen med hjälp av både empiri och teori som avslutades med en diskussion kring uppsatsen i helhet (se modell/figur i avsnittet insamling och analys av data).

Som tidigare nämnts så utgår uppsatsen även ifrån kvalitativ teori men den skiljer sig något från den konventionella kvalitativa forskningsstrategin. Den kvalitativa forskningen är mer intresserad av processer och sociala företeelser, varpå intervjuer och observationer utgör de vanligaste insamlingsmetoderna för data (Bryman 2008:340ff). Vi valde istället att använda oss av dokumentstudier som metod där insamlade datan var av sekundär karaktär, eftersom intresset riktades mot kvalitativa nyckeltalsbeskrivningar. Användningen av sekundärdata skedde i form av officiella dokument av den lite mer privata karaktären, då dokumenten behandlat uppgifter om hur en specifik organisation fungerar inom kommunen, som kanske inte ligger i allmänhetens intresse och därav inte offentligt publicerade dokument i den meningen. Sekundärdata kännetecknas för övrigt av material som inte skapats i något specifikt forskningssyfte, utan som bara ”väntar på att bli insamlat och analyserat” (Bryman 2011:488). Materialet som samlats in och analyserats har varit i form av verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser från två serviceförvaltningar. Anledningen till att vi valde att använda oss av sekundärdata och sekundäranalys var på grund av att det varit tidssparande (Bryman 2011:301). Valet av att använda dokumentstudier som datainsamlingsmetod berodde även på vårt syfte, där intentionen var att klassificera nyckeltal till vår modell. Hade vi istället velat studerat processer inom förvaltningarna hade det varit mer lämpligt att genomföra intervjuer med relevanta respondenter.

I empirin och analysen har nyckeltalen som utgående fokus för uppsatsen identifierats och presenterats utifrån en innehållsanalys vilket innebär att vi systematiskt sorterat materialet i olika kategorier, som vi bestämt i förväg (Bryman 2011:283). Vi visste sedan innan att vi var intresserade och det var av relevans för att besvara uppsatsens syfte att veta hur organisationsstrukturen såg ut. Samt att vårt huvudfokus skulle vara att studera nyckeltal där det var centralt att hitta likheter och skillnader mellan de två fallen. Därmed såg vi till vilka typer av nyckeltal som organisationen använde sig av, hur många de var till antalet, samt hur organisationen valt att kategorisera nyckeltalen. Nästa steg var att skapa vår resultatbenchmarkingmodell och det gjorde vi utifrån insamlade empirin och inspiration från resursomvandlingskedjan och andra kriterier utifrån teorin kring nyckeltal som gjort sig uppmärksammade. Det som fanns i åtanke var att modellen skulle vara enkel och att jämförelserna skulle kunna göras på ett externt plan sinsemellan olika aktörer.

2.2 Urval

Analysnivån för studien har varit på förvaltningsnivå, då serviceförvaltningarna varit aktuella som analysenheter. Grundläggande för denna studie var valet av serviceförvaltningar. Ett kriterium för oss var att respektive förvaltning skulle verka inom ett geografiskt närbelagt område i förhållande till varandra och för att underlätta studiens genomförande skulle de ha nära angränsning till vår studieort. Innan vi kontaktade serviceförvaltningarna bestämde vi oss för att de skulle vara anonyma i studien, vi har därmed valt att använda oss av de fiktiva namnen serviceförvaltning A och serviceförvaltning B. Anledningen till det här beslutet var att det skulle kunna underlätta datainsamling, samt att serviceförvaltningarna i sig inte ligger i fokus för vår studie, förvaltningarna används mer som en slags inspiration till utformningen av benchmarkingmodellen, därmed är det inte väsentligt att gå djupare in på de enskilda fallen. För att göra det så enkelt som möjligt och få den hjälp vi behövde, så valde vi att boka ett möte efter kontakt med en representant för serviceförvaltning A. För att kunna informera och diskutera om upplägget för uppsatsen. I samband med mötet fick vi hjälp med insamlande av material som var relevant i förhållande till vårt syfte. Därefter kontaktades ytterligare en förvaltning där vi genom ett målstyrt urval kunde be om relevanta dokument.

2.3 Reliabilitet och validitet

Både reliabilitet och validitet är viktiga begrepp när det kommer till bedömningen av en samhällsvetenskaplig undersökning. Reliabilitet som också kan benämnas som tillförlitlighet, handlar om resultaten från en undersökning blir detsamma om undersökningen genomförs på nytt (Bryman 2011:49). Begreppet validitet handlar om de slutsatser som gjort sig aktuella i undersökningen hänger ihop eller inte.

Reliabilitet innefattar huruvida en undersökning går att upprepas, i kvalitativ forskning brukar det här kriteriet vara svårt att uppfylla främst då forskarna använt sig av till exempel intervjuer eller observationer (Bryman 2011:352). I vår uppsats har vi använt oss av dokumentstudier, därav blir det lättare att uppfylla kriteriet om att undersökningen skall kunna genomföras på nytt. Eftersom informationen i dokumenten är bestående, kan därmed undersökningen lätt upprepas igen förutsatt

att nästa forskare använder exakt samma dokument. Dock är det värt att nämna att det även skulle krävas att forskaren har ungefär samma inställning eller i alla fall förståelse för hur vår undersökning är utformad.

Då uppsatsen har både kvantitativa och kvalitativa inslag blir det mest lämpligt att se till validiteten ifrån en viss aspekt. Det blir lämpligt att undersöka om resultaten utifrån forskningen kan generaliseras till andra sociala miljöer och situationer. Meningen med benchmarkingmodellen är att den skall kunna användas inom olika serviceverksamheter inom kommunen. Den kan därav appliceras på en större kontext än för just de två studerade fallen. Däremot kan den inte användas av andra förvaltningar eftersom nyckeltalen inte blir tillämpliga.

2.4 Dokumentstudierna

Vi har använt oss av Scotts fyra bedömningskriterier när vi arbetat med våra dokumentstudier. Då kriterierna är speciellt viktiga för att bedöma de studerade dokumentens kvalitet (Bryman 2011:489).

Autenticitet berör huruvida materialet är äkta (Bryman 2011:489), med tanke på att dokumenteten vi studerat för organisationerna är skapade av personer inom organisationerna kan det tyda på att materialet är äkta. Då de i sitt material har beskrivit vilka nyckeltal de använder sig av. Vi ser därmed ingen mening till varför det skulle utesluta eller dölja något nyckeltal. Något som dock inte skall uteslutas är olika tolkningsmöjligheter, vi kan inte veta resonemangen bakom det skrivna.

Kriteriet *trovärdighet* handlar om materialet på något sätt är felaktigt eller förvrängt (Bryman 2011:489). Dokumenten vi studerat är inte direkt offentliga, utan av den mer privata karaktären och berör därav mest organisationen själv och är som en ”hjälp” att hålla ordning på vad som sker inom organisationen. Då materialet i vissa avseende talar om brister inom tror vi inte att de haft för avsikt att förvränga eller utesluta någon information.

Representativt handlar om materialet är ”typiskt” till den kategori det tillhör (Bryman 2011:489). Eftersom vi studerat två verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser kan vi tydligt se att det finns

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

samma upplägg med organisationens struktur, övergripande mål, strategier, delmål samt ett viss typ av avsnitt som berör nyckeltal. Verksamhetsplanen och verksamhetsberättelsen är nog därav ganska typiska i sitt slag. Dock finns det vissa små skillnader i hur respektive organisation valt att presentera informationen. Men på ett övergripande plan ser vi samma upplägg och innehåll.

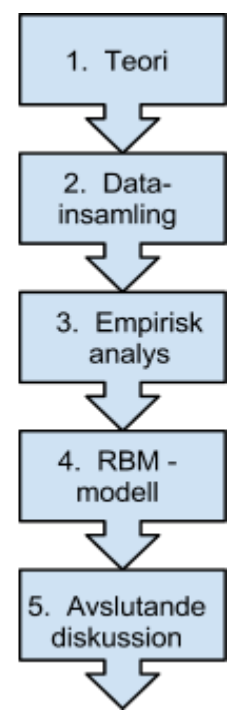
Meningsfullhet handlar om huruvida tydligt och begripligt materialet är (Bryman 2011:489).

Verksamhetsplanen och verksamhetsberättelsen för de två organisationerna har varit tydliga och de har varit lätta att förstå överlag, dock finns det viss information som skulle kunnat presenterats tydligare och mer pedagogiskt.

2.5 Insamling och analys av data

Nedan beskrivs vårt tillvägagångssätt som också kan åskådliggöras i figuren nedan.

1. I ett första steg gjordes en litteraturgenomgång för att leta upp relevant litteratur till det aktuella ämnesområdet. Teorier kring begreppen benchmarking, nyckeltal, nyckeltal i effektivitet och produktivitet studerades och lämpliga teorier valdes därefter ut. Fokus låg på att hitta teorier som kunde kopplas till offentlig sektor och dess verksamhet.
2. I ett andra steg genomfördes en tvärsnittsstudie av två kommuners serviceförvaltningar med nära angränsning till vår studieort. Ett möte hölls med en representant från



serviceförvaltning A, därefter etablerades kontakt med serviceförvaltning B. Vi blev tilldelade empiriskt material i form av dokument som innehöll en verksamhetsberättelse, verksamhetsplan samt redovisning över vilka nyckeltal som används inom respektive förvaltning.

3. Det empiriska materialet analyserades med utgångspunkt från teorin. Målet var att identifiera och klassificera relevanta nyckeltal, varpå det ansågs kunna ge en indikation om det slutgiltiga resultatet i form av vår modell.

Figur 1: Tillvägagångssätt

4. Resultat blev att två resultatbenchmarkingmodeller utformades i enlighet med teorin och den empiriska analysen. Modellen och klassificeringen av nyckeltal utgår ifrån en beskrivning av resursomvandlingskedjan.

5. Avslutande diskussion kring uppsatsen i helhet.

3. Teoretisk referensram

3.1 Nyckeltal i offentlig sektor

Att använda och utforma nyckeltal i den offentliga sektorn pågår numera flitigt. Förklaringen har sin grund i den debatt där behovet av att genomföra besparingar i den offentliga sektorn ökat (Ramberg 1997:18). Det traditionella synsättet på nyckeltal i form av resursbeskrivningar, dvs. fokuseringen på intäkter och kostnader, har minskat då efterfrågan på kvalitativa

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

nyckeltalsbeskrivningar fått större genomslag för bedömning och utvärdering av kommunala verksamheters effektivitet och produktivitet och därigenom:

”utgöra ett kompletterande hjälpmedel vid planering, budgetering och uppföljning av verksamheten vid sidan om den traditionella informationen om kostnader och intäkter”
(Svenska kommunförbundet, 1977:1, i Ramberg 1997:19)

Nyckeltal kan sägas vara ”ett sammanfattande numeriskt värde som syftar till att beskriva några förhållanden, verkliga eller överkliga, sanna eller osanna” (Catasús 2008:16). Vidare kan nyckeltal syfta till att mäta och jämföra interna processer inom en verksamhet och externt med andra aktörer. Begreppet nyckeltal har åtskilliga benämningar och inom den offentliga verksamheten översätts begreppet ofta till resultatmått, som här tydliggör sambandet mellan de kvantitativa och kvalitativa egenskaper som produceras i förhållande till förbrukade resurser (Catasús 2008:34f). Med tanke på dessa förhållanden är det av största vikt att man inte använder sig av endimensionella resultatmått. Flera nyckeltal bör utformas och användas för att belysa de politiska och effektivitetsmässiga ambitionerna som råder inom verksamheten (Catasús 2008:34). Dock menar Catasús (2008) att det är problematiskt att använda sig av för många nyckeltal vars syfte inte klargjorts tydligt. Effekterna av detta är att nyckeltalen blir så pass oöverskådliga att de ignoreras i verksamheten. Det är därför viktigt att nyckeltalen är relevanta och speglar de målsättningar som det finns intresse för i en verksamhet (Catasús 2008:16).

Decentralisering och nyckeltal går hand i hand, då nyckeltal i en starkt decentraliserad organisation, så som i en kommun utgör ett nödvändigt instrument för att intressenter ska få en inblick i vad som pågår (Catasús 2008:37). Likaså ska ”ett bra nyckeltal kunna jämföras med någonting annat, över tiden för att vi ska kunna se hur trenden ser ut eller med liknande verksamheter” (Catasús 2008:128). Inom offentlig sektor används nyckeltal som en metod för uppföljning och styrning där komprimerad information om nyckeltalen syftar till att göra dem mer lättillgängliga och användbara för en användare. Utöver detta har nyckeltal flera funktioner att fylla. De kan användas för att ge och få information om en viss verksamhet, vid beslutsunderlag, utvärdering och för effektivitets- och produktivitetsbedömningar (SOU 2001:75, s. 24).

3.2 Nyckeltalens syfte och kategorisering

Catasús (2008) menar på att det finns en svårighet i att kategorisera nyckeltal eftersom de kan tjäna fler än ett syfte, det är således viktigt att nyckeltalets funktion anpassas till den situation som åsyftas. Ramberg (1997) delar in nyckeltalen i den så kallade Black Box- modellen, i fyra olika kategorier:

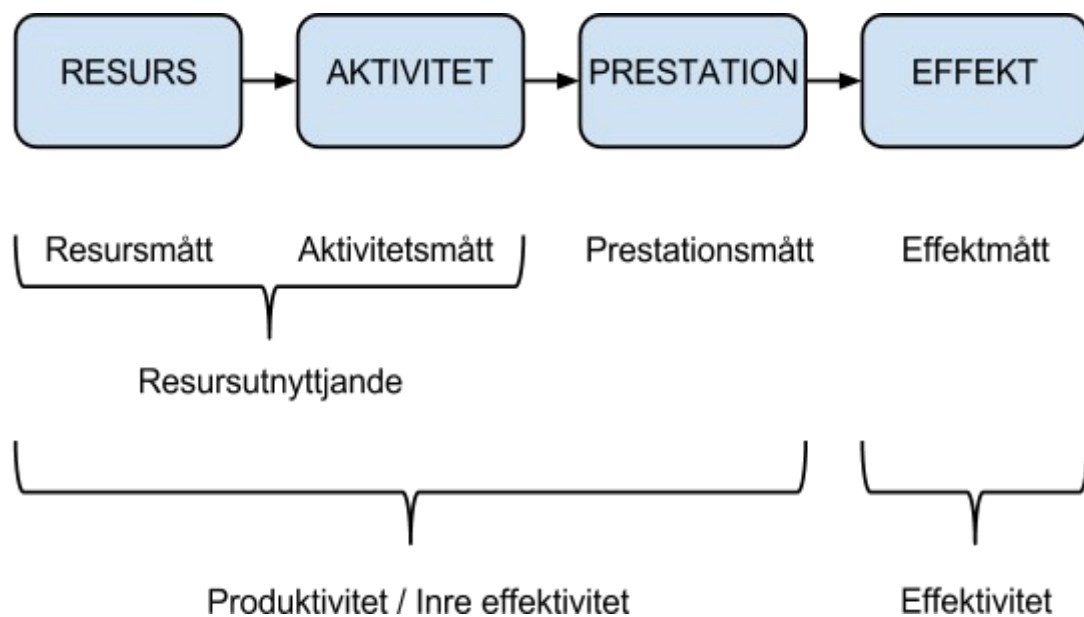
- Resursmått – beskriver de monetära insatser i form av resurser som gjorts i verksamheten, ett exempel är att nettokostnaderna för ett serviceområde uppgick till X antal kronor under ett visst år.
- Aktivitetsmått – mått som beskriver de aktiviteter som gjorts i verksamheten, till exempel Y antal fakturor som behandlats under ett visst år.
- Prestationsmått – beskriver de prestationer som en viss aktivitet har gett upphov till, till exempel serviceförvaltningen skötte om X antal lokalyta som sedan fakturerats.
- Effektmått – beskriver de effekter som levererade prestationer gett upphov till, exempel att en viss % av brukarna var nöjd med den tjänst som nyttjats (Ramberg 1997:29ff).

Denna begreppsapparat beskriver de händelser som förekommer inom en organisation. Modellen utgår ifrån en beskrivning av resursomvandling, som inom företagsekonomiska termer innebär att insatta resurser successivt i olika steg omvandlas till tjänster och produkter (Ramberg 1997:29). Resursomvandlingskedjan har ett starkt samband med begreppet effektivitet och kommer därför beskrivas mer genomgående i nästa stycke som behandlar nyckeltal i effektivitet och produktivitet.

3.3 Nyckeltal i effektivitet & produktivitet

Eftersom begreppen effektivitet och produktivitet är centrala i denna studie är det väsentligt att ställa sig frågan vad som menas med dessa begrepp? Effektivitet avser en grad av måluppfyllelse, som i vid bemärkelse betecknar huruvida ett formellt mål har uppfyllts eller inte (Modell och Grönlund 2006:15; Ragneklint 2000:30). Vidare bestäms effektiviteten som ”förhållandet mellan värdet av vad som åstadkommits (utflödet) och värdet av de resurser som satts in och de prestationer som gjorts för att åstadkomma resultatet (inflödet) i förhållande till ett mål” (Ax mfl 2009:32). Denna vida definition av effektivitetsbegreppet kan i sin tur brytas ned i flera olika

delbegrepp beroende på vilken del av verksamheten som åsyftas. Inom offentlig verksamhet preciseras begreppet utifrån mått och mål som är kopplade till olika mätpunkter i resursomvandlingskedjan (Modell & Grönlund 2006:15). De resurser som avses här kan vara av flera olika slag, exempelvis finansiella, materiella eller mänskliga. De mått och mål som är kopplade till resursinsatser säger ofta något om informationen om resursutnyttjande. Inom offentlig sektor översätts målen och måtten ofta till relationstal som här beskrivs i termer av utnyttjande av den tillgängliga kapaciteten i vissa resursslåg, exempelvis budgetutrymme. Dessa bryts sedan ner och uttrycks i förhållande till de resurser som kan knytas an till specifika verksamhetsområden (Modell och Grönlund 2006:15)



Figur 2: Resursomvandlingskedjan (Modell och Grönlund 2006:15)¹

Ovanstående resonemang om resursutnyttjande avser enbart insatsen av olika resursinsatser, vilket innebär att hänsyn inte tas till de prestationer som är resultatet av olika aktiviteter. De prestationer som förekommer inom en verksamhet har ofta ett definierat pris, där intäktsbegreppet anger ett värde på dessa (Modell och Grönlund 2006:16). Till skillnad från prestationer, har effektivitetsbegreppet avsaknad på marknadspriser, vilket innebär att alternativa ofta icke-finansiella mått används för att fånga de kort – och långsiktiga effekterna inom en viss verksamhet

¹ Modifierad bild, referensen nämner endast den inre effektiviteten

(Modell och Grönlund 2006:17; Ax mfl 2009:33). Det är således uppenbart att finansiella termer för effektivitet inte passar in i den offentliga sektorn. Istället talar man om begreppen yttre respektive inre effektivitet, som tillsammans utgör den totala effektiviteten (Ax mfl 2009:33). Den inre effektiviteten innefattar produktivitet och resursutnyttjande, men kan också benämnas som förmågan att ”göra saker rätt”. En hög inre effektivitet associeras ofta med kostnadseffektivitet, vilket är en beskrivning på en verksamhets interna förmåga att hushålla med resurser i förhållande till de övergripande målen (Modell och Grönlund 2006:16; Ax mfl 2009:33). Den yttre effektiviteten behandlar således ett externt perspektiv och kan vidare beskrivas som att ”göra rätt saker”. Begreppet beaktar, till skillnad från inre effektivitet de långsiktiga effekterna av en verksamhet, där utgångspunkten i formulerade mål ska förhålla sig till de intressegrupper som har en stark påverkan på verksamheten (Modell och Grönlund 2006:16).

Diskussionen kring yttre och inre effektivitet inom offentlig sektor är omtalad. Det finns ett rådande problem där man inte nått konsensus kring vad som utgör lämpliga mått för att utvärdera verksamheten i dessa sammanhang. Samtidigt som det finns en väletablerad praxis för mätning av effekter råder det stor osäkerhet och brister kring hur effektmått ska användas i styrningen av offentliga verksamheter (Modell och Grönlund 2006:). Likaså finns det svårigheter i att mäta produktivitet i offentlig sektor eftersom tjänster och vad som produceras inte kan prisättas då verksamheten främst producerar välfärd (SOU 2005:110, s 51). Genom att kontinuerligt arbeta med att identifiera sådana brister minimeras risken att de uppkommer igen (Modell och Grönlund 2006:52). Ett sätt för att öka effektiviteten är genom jämförelser, där nya kunskaper och insikter ökar förståelsen för att bedriva en effektivare verksamhet (SOU 2005:110, s 57).

Begreppen produktivitet och effektivitet används ofta synonymt till varandra vilket gör det svårt att försöka särskilja dem åt. Sammanfattningsvis handlar produktivitet om de prestationer som utförs i form av en tjänst när den levereras och effektivitet avser resultatet av denna tjänst för samhället i ett mer långsiktigt perspektiv. Samtidigt som det är viktigt att särskilja dem åt är det viktigt att veta att det finns ett starkt samband dem sinsemellan. God produktivitet är ett villkor för att god effektivitet skall kunna uppnås (SOU 2005:110, s 52ff).

3.4 Begreppet

Benchmarking är ett väldigt brett begrepp och det går därmed inte att täcka in alla områden genom en definition. Begreppet går att applicera över en stor variation av aktiviteter inom en organisation (Stapenhurst 2004:3). En väldigt övergripande definition som Stapenhurst använder sig av är att benchmarking är en metod för att mäta och förbättra en organisations prestationer genom att jämföra sig med de bäst presterande (Stapenhurst 2004:4). Benchmarking är med andra ord en mångfasetterad teknik som kan användas för att identifiera operationella och strategiska gap och har därmed i syfte att identifiera bästa metod eller tillvägagångssätt som skall kunna eliminera sådana gap. På så vis präglas benchmarking av en dimension där organisationen själv söker och jämför sig med liknande organisationer i ett försök att hitta jämförbar data. Organisationer drar därav nytta av de olika aspekterna av benchmarking som har i syfte att gynna både på ett organisatoriskt och strategiskt plan, vilket sedan har positiva implikationer på servicen och tjänsterna inom organisationen (Dorsch och Yasin 1998:95).

3.5 Olika synsätt

Det finns olika synsätt kring benchmarking och uppkomsten kring den. Många författare som Camp, Watson, Zairi, Leonard m.fl skriver om ämnet och påstår att benchmarking växte fram under 1980-talet som en del i Total Quality Management (TQM). Det huvudsakliga syftet till utvecklandet av TQM var att tillgodose det växande behovet av att konstant kunna förbättra organisationer. I och med det behovet har flera verktyg och tekniker inom TQM utvecklats. Resultatet av detta blev sju olika sorters ”kvalitetsverktyg” där benchmarking är ett av de sju verktygen (Andersen, Henriksen och Spjelkavik 2008:724). Författaren Stapenhurst menar däremot på att det startade tidigare än så, människan har till sin natur alltid jämfört sig med andra sedan urminnes tider (Stapenhurst 2009:7).

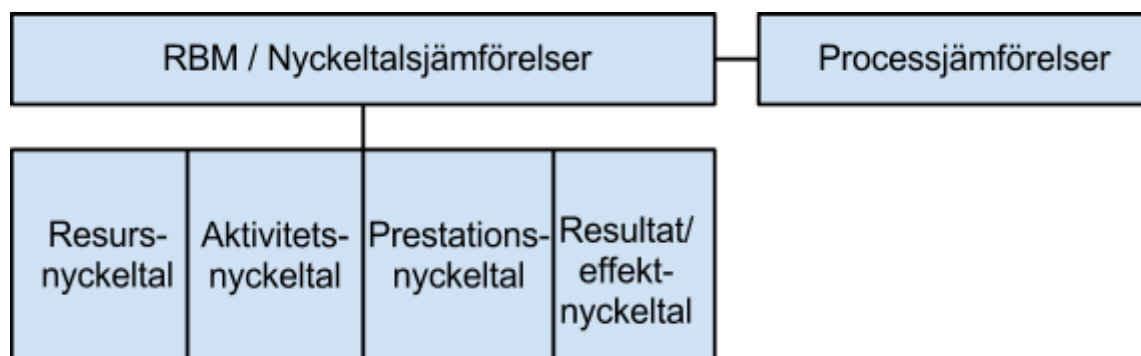
”The chance that if someone is able to do what you are doing, better, faster and/or cheaper they have different practise than you have. Discovering what those practise are, adapting them to your situation and adopting them is very likely to improve your performance” (Stapenhurst 2009:3).

Vissa menar på att benchmarking är ett verktyg som används vid enstaka tillfällen, medan andra menar på att *”everytime we compare we benchmark”* (Stapenhurst 2009:4). Att det finns skilda

uppfattningar kring när benchmarking uppstod kan troligtvis ha ett starkt samband med vad det finns för uppfattningar kring hur begreppet skall definieras, samt hur det skall används som verktyg.

3.6 Benchmarking som verktyg

Som tidigare nämnt är benchmarking i likhet med de flesta ekonomistyrningsverktyg, inget entydigt koncept utan en modell som potentiellt rymmer stora variationer (Siverbo 2007a:2). Det finns därmed olika metoder (Stapenhurst 2009) eller designelement (Siverbo 2007b) kring hur man benchmarkar inom en organisation. De vanligaste metoderna som används är database och one-to-one benchmarking. One-to-one innebär att deltagarna i ett benchmarkingsamarbete åker ut och besöker varandra i form av studiebesök. Medan database innebär att deltagarna i ett benchmarkingsamarbete jämför prestationsnivåer i en databas (Stapenhurst 2009:19f). För att kunna tillämpa one-to-one benchmarking krävs det oftast att database benchmarking genomförts tidigare, för att utifrån data kunna uppmärksamma vad som är speciellt intressant vid studiebesöken (Stapenhurst 2009:30). Eftersom det inte finns någon specifik modell över hur organisationer ska använda sig av benchmarking, så är det upp till användarna själva hur de ska använda sig av verktyget. Användarna kan använda sig av fem designelement som konstrueras till ett sammansatt verktyg, allt beroende på de lokala förutsättningarna för verksamheten (Siverbo 2007a:2). De första fyra designelementen skulle kunna betecknas som underelement till nyckeltalsjämförelser: kostnadsnyckeltal, aktivitetsnyckeltal, prestationsnyckeltal och resultatnyckeltal. Nyckeltalsjämförelser är alla typer av kvottal som säger någonting om verksamheten. Det femte elementet särkopplas från de första fyra och benämns som processjämförelser som innebär kartläggning av processer och aktiviteter inom organisationen (Siverbo 2007a:3). Med en sådan uppdelning skulle man kunna dela upp designelementen i två olika kategorier, där nyckeltalsjämförelser relaterar till database metoden och där processjämförelse kan liknas med one-to-one benchmarking.



Figur 3: Designelementen för benchmarking (Siverbo 2007a:3)

3.7 Benchmarking inom offentliga organisationer

Benchmarking används ganska flitigt inom svenska kommuner som tidigare nämnts. Var tredje kommun uppger att de använder sig av benchmarking i hög eller mycket hög utsträckning (Siverbo 2007a:1). Den mest förekommande typen av benchmarking som används är resultatbenchmarking. Det har visat sig genom kartläggning av några västsvenska kommuner att processjämförelser inte är en speciellt använd metod, samt har det visat sig att kommunerna generellt sett varit obenägna att arbeta med processjämförelser (Siverbo 2007a:2f).

3.8 Resultatbenchmarking och nyckeltal

Benchmarking i form av resultatbenchmarking är det mest vanliga förekommande sättet att använda sig av benchmarking. En tänkbar anledning som tidigare nämnts till att det är så är för att förutsättningarna att kunna genomföra resultatbenchmarking underlättats väsentligt de närmsta tio åren (SOU 2001:75; SOU 2005:110). Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i samarbete med Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) och Finansdepartementet arbetat med ett projekt med avsikt att kommunerna ska börja jämföra sig mer med varandra. För att kommunerna i större utsträckning skall kunna utnyttja möjligheten till bättre information via jämförelser har RKA till följd av projektet utvecklat kommundatabasen som framställer olika sorters nyckeltal (Siverbo 2007a:1). Nyckeltalen baseras på officiell statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB), Skolverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) m.fl. Kommundatabasen riktar in sig på nyckeltal på sektorsövergripande nivå med andra ord kommunernas kärnverksamhet som avser skola, vård och omsorg. De jämförelser och analyser som kan genomföras är jämförelser mellan

kommuner och landsting, som avser verksamheternas omfattning, kvalitet, kostnader och finansiering (SOU 2005:110, s 9).

3.8.1 Metoder för resultatbenchmarking

Resultatbenchmarking kan genomföras på olika sätt. Kommuner kan gruppera sig i nätverk för att arbeta fram nyckeltal som är relevanta just för det skapade nätverket. De kan bilda nätverk med grannkommunerna av praktiska skäl eller liknade kommuner av andra skäl. Ett annat alternativ är att använda sig av befintliga nyckeltal som tagits fram av statistikansvariga myndigheter som oftast publiceras i olika form av databaser (Siverbo 2007a:3).

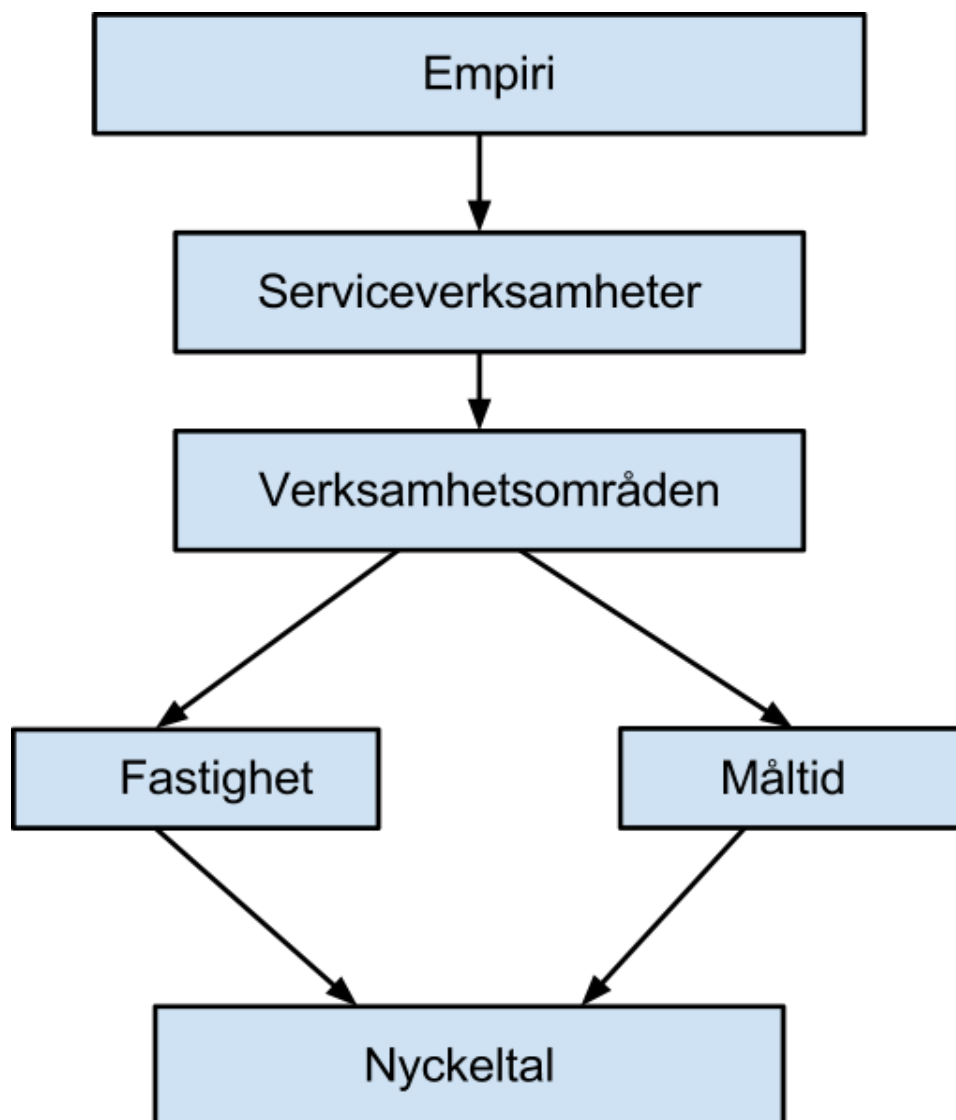
3.8.2 Syftet med resultatbenchmarking

Det finns flera tänkbara syften med resultatbenchmarking, behovet av att ta reda på hur verksamheten står sig i jämförelse med andra liknande verksamheter, öka effektiviteten inom verksamheten och att öka besparingspotentialen är även det ett skäl, samt lärande och verksamhetsutveckling (Siverbo 2007a:2). Tidigare författare menar på att det finns vissa problemområden som benchmarking kan hantera som leder till minskade styrproblem och som underlättar verksamhetsutvecklingen. Resultatbenchmarking kan för det första användas för att reducera informationssymmetrin, det innebär att minska det informationsövertag som kan existera inom verksamheter till exempel att verksamhetschefer sitter inne på information som förvaltningscheferna inte kan ta del av. Nyckeltalsjämförelser kan härmed hjälpa till och tydliggöra betydelsefull information mellan verksamhetens aktörer. En annan aspekt är att nyckeltalsjämförelser kan användas som substitut till marknadspriser (Siverbo 2007b:13). Inom den offentliga sektorn är det svårt att mäta produktiviteten. Svårigheten att mäta produktivitet i offentlig sektor jämfört med näringslivet är att tjänster och produkter inom näringslivet kan prissättas. Vad som produceras kan inte lika lätt prissättas inom offentlig verksamhet då verksamheten främst producerar välfärd (SOU 2005:110, s 52ff). Det är därför svårt att veta vad som är en rimlig kostnad och kvalitetsnivå. Till skillnad från kostnads- och kvalitetsnivåer. Sådan information saknas för offentliga organisationer. Nyckeltalsjämförelser kan därmed anses som ett bra alternativ till att ge liknande information, där utsatta verksamheter som kan använda sig av marknadspriser för att få information om vad som är rimliga jämförelserna blir ett slags *substitut till marknadspriser*.

Nyckeltalen kan till exempel ge information om vad en viss verksamhet kostar i liknande kommuner och därigenom indikera vad som är en rimlig kostnad (Siverbo 2007b:13f). Nyckeltalen kan även svara för ett annat förekommande problem inom den offentliga sektorn där de organisatoriska målen är av karaktären att de ger ett brett tolkningsutrymme (Ragneklint 2000:31). Genom nyckeltalsjämförelser blir det lättare att se till vilka nyckeltal som prioriteras i liknande verksamheter och genom nyckeltal bryts de organisatoriska målen ner i mindre delar. Fokus riktas mot vad som sker i verksamheten istället för alla övergripande mål som finns för verksamheten. Utöver det kan nyckeltalsjämförelser även ge underlag för medborgarnas ansvarsutkrävande, vilket leder till att den lokala demokratin vitaliseras. Som tidigare nämnts angående erfarenheter av benchmarkingarbetet även i Norge så kan nyckeltalsjämförelser leda till verksamhetsutveckling. Med förutsättning att organisationen genom nyckeltalsjämförelser noterar eventuella prestationsgap som åtgärdas genom att se till bättre fungerande organisationers verksamhetsprocesser. Därmed uppmärksammas vart förbättringar kan och bör ske (Siverbo 2007b:14).

4. Empiri

I det här kapitlet presenteras uppsatsens empiri. Nedan presenteras den modell som används för att systematisera och strukturera innehållet i det empiriska materialet.



Figur 4: Empirisk modell, egen figur.

4.1 Serviceverksamheter

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

Serviceverksamheter ägnar sig åt en uppsjö olika uppdrag som varierar beroende på vilken kommun eller vilken privat organisation som studeras. Verksamhetsområdena som i många fall gör sig gällande då det handlar om servicerelaterade verksamheter är alltifrån ekonomi, personal, medborgarservice, upphandling, IT, fastigheter, måltider till lokalvård. Det finns ingen övergripande beskrivning för alla områden och det finns heller ingen mening med att gå vidare in på varje specifikt område, då fokus i vår empiri kommer riktas gentemot två utvalda verksamhetsområden, fastighet och måltid.

Det som är centralt för hela serviceverksamheten som organisation är att kunden står i fokus. Som tidigare nämnts i problemformuleringen är det via olika anlitate serviceuppdrag som verksamheten finansieras. Serviceförvaltningen som verkar inom kommunen bygger helt på affärsrelationer med övriga förvaltningar. Förvaltningens kommunala uppdrag är att svara för att vara en stödfunktion i kommunens olika verksamheter. Det som är väsentligt för den enskilda serviceverksamheten är därav att utveckla och genomföra tjänster med hög servicegrad i syfte att bidra till måluppfyllelse för kunden. För att uppnå målen krävs god feedback och kommunikation mellan kunderna och serviceförvaltningen. Det är viktigt att det finns en kostnadsmedvetenhet inom verksamheten, vilket innebär att serviceförvaltningen skall arbeta mot låga kostnader och god kvalitet.

Då serviceverksamheten är en väldigt bred verksamhet med många sorters verksamhetsområden har det blivit lämpligt för oss att göra ett urval och fokusera på ett begränsat område. För de två studerade fallen som är av karaktären serviceförvaltningar har vi uppmärksammat nyckeltal för två gemensamma verksamhetsområden som berör fastighet och måltid.

De två verksamhetsområdena är omfattande verksamheter och därav vanligt förekommande i många serviceverksamheter inom den kommunala verksamheten. Där det är värt att nämna att fastigheter tillhör den största verksamheten inom serviceområdet i kommunal verksamhet.

4.2 Organisationsstruktur

Serviceförvaltning A och B är två förvaltningar där det finns en del olikheter i organisationsstrukturen. Bland annat gällande interna processer, verksamhetens omsättning och organisationens storlek. Det som blir relevant att se närmare på i samband med studier av nyckeltal är organisationens storlek, då det här kan ha en inverkan på nyckeltalens värde (närmare förklaring i

analysdelen). I serviceförvaltning A finns det 350 anställda personer, medan det i serviceförvaltning B arbetar 686 anställda personer. Det här tyder på att serviceförvaltning B är en större organisation och det uppmärksammas även vid närmare studier av antalet anställda för de två verksamhetsområdena:

	Serviceförvaltning A	Serviceförvaltning B
Fastighetsområdet	41	64
Måltidsområdet	119	260

Tabell 1: Antalet anställda inom respektive förvaltning och verksamhetsområde

Som vi ser i tabellen arbetar det mer än dubbelt så många personer inom måltid i serviceförvaltning B jämfört med serviceförvaltning A. Samt att det är 23 fler arbetande inom fastighetsområdet i serviceförvaltning B jämfört med serviceförvaltning A. Verksamhetsområdenas omfattning har troligtvis en viss inverkan på hur nyckeltalen formulerats vilket skall studeras närmare i analysen.

4.3 Verksamhetsområden

Innan närmare studier av nyckeltal är det väsentligt att redogöra och beskriva verksamhetsområdena för både fastighet och måltid. Då serviceförvaltning A och serviceförvaltning B i princip har liknande beskrivningar och mål kring de två verksamhetsområdena, så fann vi ingen mening med att redovisa respektive serviceförvaltning var för sig.

Verksamhetsområdet fastigheter inom de båda förvaltningarna hyr internt ut kommunägda och inhyrda fastigheter och lokaler för att tillgodose lokalbehovet för respektive kommuns verksamheter. Området svarar även för projekt- och planeringssamordning samt för inredning vid om- och nybyggnationer. Utöver dessa uppgifter handhar fastigheter även fastighetsdrift, hyresadministration, skötsel, vaktmästeri samt akut och planerat underhåll. Båda förvaltningarna hyr i mindre omfattning även ut lokaler och lägenheter externt till andra aktörer.

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

Verksamhetsområde måltider producerar olika typer av måltider för verksamheterna förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreboende. Området tillhandahåller frukost, lunch, mellanmål, middag och specialkost. Området distribuerar även förpackad mat till äldre pensionärer som bistås med hjälp från hemtjänst, samt förpackade livsmedel för till exempel pedagogisk mat.

Verksamheten följer riktlinjer, rekommendationer och gällande lagar avseende måltidernas innehåll, varmhållning, tillagning, portionsstorlek och grundläggande värden.

Följande verksamhetsbeskrivningar klargör den huvudsakliga och det övergripande uppdrag inom respektive område. Eftersom serviceförvaltning A och B ägnar sig åt liknande uppdrag inom verksamhetsområdena fastighet och måltid möjliggör det att göra jämförelser sinsemellan förvaltningarna. Både fastighet och måltid utgör som vi ser viktiga komponenter och är på olika sätt stödfunktioner i den kommunala verksamheten. Det som är gemensamt för serviceförvaltning A och B är att de använder sig av resultatbenchmarking i form av nyckeltal, för att kunna kontrollera och överblicka hur verksamheten fungerar, vilket det kommer handla om i nästa avsnitt.

4.4 Nyckeltal

Nyckeltalen som studeras i detta avsnitt har hämtas från interna kommunala dokument.

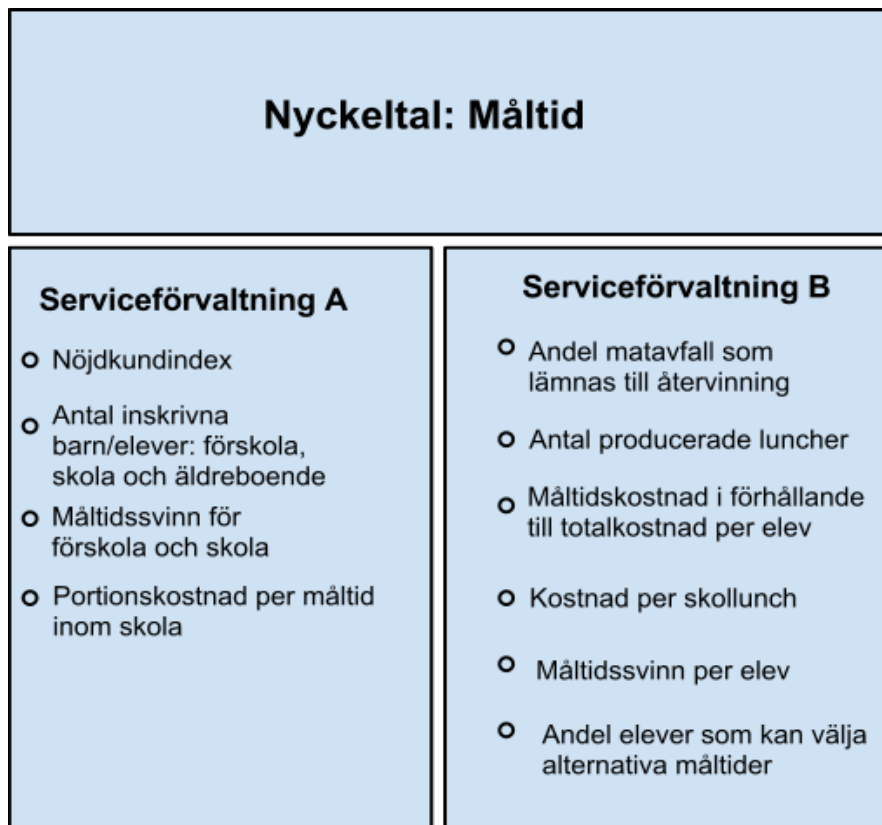
Anledningen till studierna av nyckeltal för serviceförvaltning A och B, är för att kunna studera likheter och olikheter i användandet av nyckeltal, samt ta reda på i vilken utsträckning resultatbenchmarking i form av nyckeltal används genom att se till hur många nyckeltal de valt att använda sig av inom respektive verksamhetsområde, samt se till hur nyckeltalen är formulerade.

För att senare i analysen också ta reda på vilken karaktär av nyckeltal som används utifrån kategorierna i resursomvandlingskedjan.

Nyckeltal: Fastighetsområdet	
Serviceförvaltning A	Serviceförvaltning B
<ul style="list-style-type: none"> ○ Nöjdhetsindex ○ Resultat för avdelningen ○ Resultat för media ○ Lokalyta fastigheter(m2 BRA) ○ Lokalytor externa lokaler(m2 LOA) ○ Kostnader för: skadegörelse, inbrott, glaskross, vandalisering, klottersanering, vattenskada, stöld, brand ○ Avverkningsgrad ○ Avverkningsyta 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uthyrd yta i förhållande till uthyrbar yta ○ Antal kvm förvaltade lokaler ○ Andel inhyrda lokaler i förhållande till egna ○ Underhållskostnad per kvm ○ Andel av kommunens totala städning ○ Antal kvm städad yta ○ Kostnadsutveckling per kvm

Figur 5: Nyckeltalsjämförelse för fastighetsområdet

Då fastighetsområdet till viss del inkluderar lokalvård valde vi att i jämförelsen även inkludera nyckeltal för lokalvård för att få en bättre helhetsbild. Som vi ser i jämförelsen sinsemellan serviceförvaltning A och B använder de sig av olikartade nyckeltal, det vill säga att det är en väsentlig skillnad i formuleringen av dem. Serviceförvaltning A använder sig till exempel av nyckeltalet "Nöjdhetsindex" som serviceförvaltning B inte överhuvudtaget använder. I vissa nyckeltal noteras däremot en viss liknelse i serviceförvaltning A och B till exempel nyckeltal som anger hur mycket egna fastigheter och hur mycket inhyrda fastigheter kommunen har. Det som skiljer sig åt är endast formuleringen av nyckeltalen. Något annat som uppenbart kan konstateras vid en jämförelse mellan serviceförvaltning A och B, är att serviceförvaltning A använder sig av något färre nyckeltal. Sammantaget finns det en viss olikhet i hur respektive serviceförvaltning valt att utforma nyckeltalen. De observerade olikheterna gällande utformning av nyckeltal bevisar att det i dagsläget inte finns några standardiserade nyckeltal för fastighetsområdet. Vidare information om jämförelsen sinsemellan serviceförvaltning A och B sker i analysen där en mer ingående klassificering av nyckeltalen är relevant.



Figur 6: Nyckeltalsjämförelse för måltidsområdet

Inom måltidsområdet använder sig serviceförvaltning A även här av nyckeltalet “Nöjdhetsindex”, vilket inte serviceförvaltning B använder sig av. Den liknelse som noteras inom måltidsområdet är att de båda serviceförvaltningarna använder nyckeltal som talar om hur mycket det kostar att producera en måltid, samt hur stort måltidssvinnet är det vill säga hur mycket mat som kastas. Serviceförvaltning B har här även valt att snitta det med måltidssvinn per elev till skillnad från serviceförvaltning A. Serviceförvaltning B visar på ett viss miljötanke då de valt att använda sig av nyckeltal som mäter hur mycket matavfall som lämnas till återvinning. I serviceförvaltning A finns nyckeltal som lägger fokus på avverkningsgrad och avverkningsyta, vilket serviceförvaltning B inte alls valt att använda sig av. Inom måltidsområdet använder sig serviceförvaltningarna av ett mer liknande antal nyckeltal. Jämfört med fastighetsområdet där det var en viss skillnad. En utförligare observation om likheter och olikheter kan inte göras utan att blanda in existerande teorier. I analysen som är nästa kapitel sker därav en mer ingående beskrivning och klassificering av nyckeltalen.

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

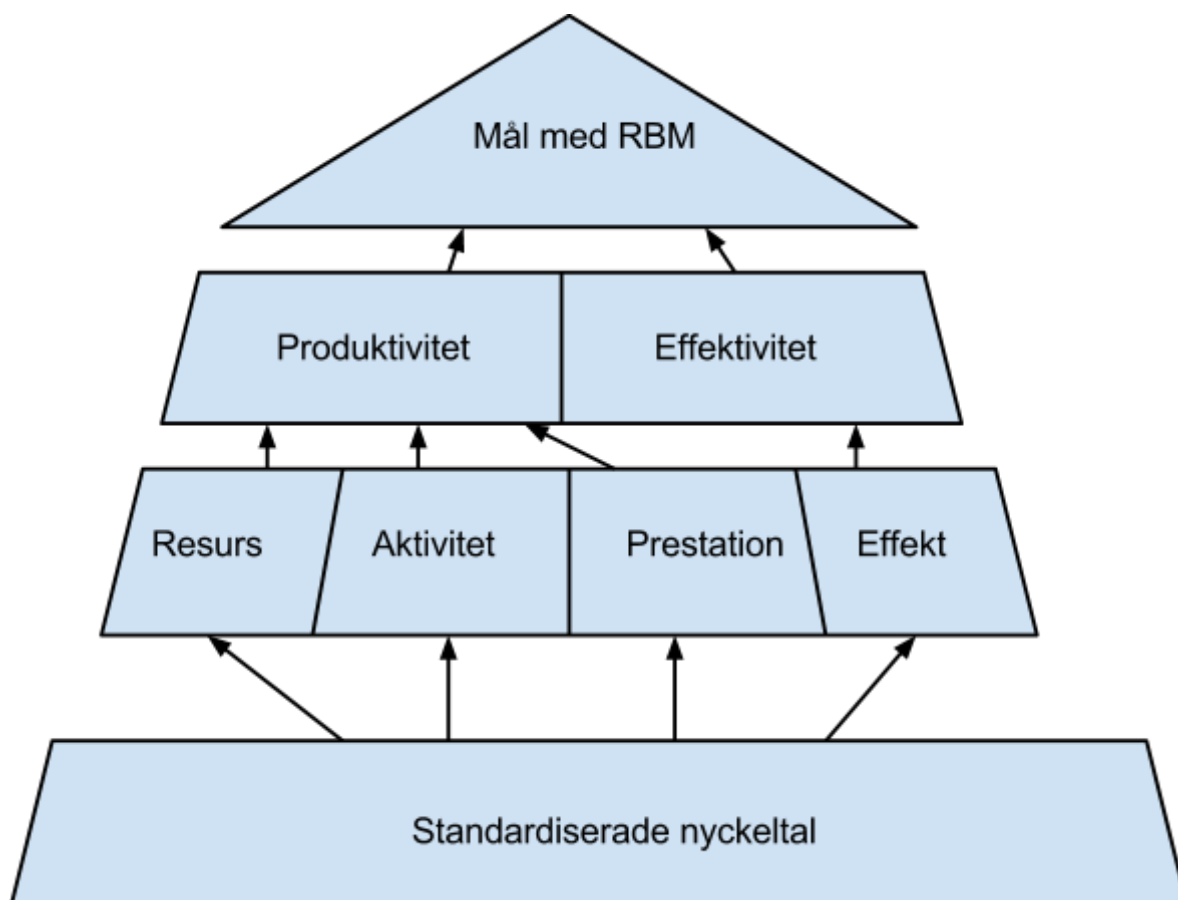
5. Analys och avslutande diskussion

Presentationen av analysen är i ett första steg uppbyggt kring begreppen benchmarking och nyckeltal. Här möter den teoretiska referensramen det empiriska materialet där resultatet av genomförd studie är utformningen av en generell resultatbenchmarkingmodell. För att sedan gå in på en mer konkret nivå där två resultatbenchmarkingmodeller för fastighets- och måltidsområdet har formulerats. Kapitlet avslutas med en diskussion och förslag till fortsatt forskning.

Inledningsvis i analysen följer en förenklad modell och beskrivning för vad som är universalt för alla nyckeltal inom verksamheter som använder sig av nyckeltalsjämförelser. Anledningen till den här beskrivningen är för att klargöra de mest grundläggande byggstenarna och övergripande förklara tanken med resultatbenchmarking i nätverk, för att sedan smalna av på en mer konkret nivå där våra faktiska modeller gör sig verksamma. Modellerna berör de två respektive områdena fastighet och måltid. Då det inte går att konstruera endast en övergripande modell som kan tillämpa sig på hela serviceverksamheten. Det som sedan ligger i fokus för analysen är att klassificera befintliga nyckeltal som uppmärksammas i empirin. För att få struktur och förståelse för nyckeltalens olika karaktär sker kategoriseringen utifrån resursomvandlingskedjan (hänvisning till teoridelen).

5.1 Universal resultatbenchmarking modell - generella nivå

Den generella nivån av analysen ingriper en väldigt förenklad modell över syftet och tanken med resultatbenchmarking. För att enklare kunna sätta in de mer konkreta resultatbenchmarking-modellerna för fastighet och måltid i ett större sammanhang.



Figur 7: Generell resultatbenchmarkningmodell

Den generella benchmarking modellen är utformad som en pyramid där toppen av pyramiden är det huvudsakliga målet och syftet med resultatbenchmarking (nyckeltalsjämförelser).

Första steget i modellen är därav beläget längst ner i pyramiden *standardiserade nyckeltal*. En första förutsättning för att inom ett nätverk kunna jämföra nyckeltal sinsemellan organisationer är att likadana nyckeltal används inom respektive organisation. Standardiserade nyckeltal är i idealfall de mest potentiella nyckeltalen, det vill säga de bäst utformade nyckeltalen för denn sorts organisation/verksamhetsområde. När nyckeltalen väl är utvalda skall dem implementeras inom respektive deltagande organisation för att sedan vid vissa mätpunkter kunna jämföras. Nyckeltalen kopplas till olika mätpunkter i resursomvandlingskedjan för att beskriva vad de mäter, till exempel resurs. Vid införandet av modellen i serviceverksamheter måste de standardiserade nyckeltalen implementeras för verksamheterna som ingår i benchmarkingsamarbetet. Utformas inga sådana nyckeltal kan den enskilda verksamheten inte jämföra sig med de andra verksamheterna då det saknas relevanta mått att jämföra sig med. Första steget i den övergripande modellen är alltså att standardisera nyckeltal för att implementera dem i ett flertal verksamheter.

Andra steget är anknutet till resursomvandlingskedjan, vilket innebär att nyckeltalen skall kunna representera varje område inom resursomvandlingskedjan det vill säga *resurs*, *aktivitet*, *prestation* och *effekt*. Vid jämförelser av nyckeltal inom olika mätpunkter lyfts vissa värden fram (okända i dagsläget). När nyckeltalen sedan är kända ger det en indikation för vad som är ett rimligt värde för en verksamhet, desto bättre värde, desto bättre förutsättning att kunna nå bättre produktivitet och effektivitet i verksamheten. De standardiserade nyckeltalen kopplas här samman med specifika mätpunkter i resursomvandlingskedjan, där resurs, aktivitet och prestation syftar till verksamhetens produktivitet/inre effektivitet och effektivitet är liktydigt med den yttre effektiviteten (Modell och Grönlund 2006:15). Det är således viktigt att nyckeltalets funktion anpassas till den situation som åsyftas för att de ska fungera rätt i förhållande till sitt syfte (Catasús 2008:38). Det andra steget i modellen är att de standardiserade nyckeltalen ska vara utformade så att de kan jämföras med varandra inom respektive mätpunkt.

Tredje steget handlar om *produktivitet* och *effektivitet* som är eftersträvnadsvärda och dagsaktuella begrepp inom offentlig sektor. Modellen syftar till att förbättra den enskilda verksamhetens produktivitet och effektivitet genom jämförelser. Genom jämförelser får verksamheter nya kunskaper och insikter som ökar förståelsen för att bedriva en effektivare verksamhet. Nyckeltal inom resurs, aktivitet och prestation utgör verksamhetens inre effektivitet, där en hög inre effektivitet associeras med kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet är en beskrivning på verksamhetens interna förmåga att hushålla med resurser och behandlar således ett kortsiktigt perspektiv. Mätpunkten effekt i resursomvandlingskedjan förhåller sig till den yttre effektiviteten som utgår från ett externt perspektiv och beaktar långsiktiga effekter. Då begreppen produktivitet och effektivitet utgör den totala effektiviteten i en verksamhet är det viktigt att nyckeltal inom respektive mätpunkt uppnår ett högt värde för att utbringa en hög total effektivitet (Modell och Grönlund 2006:15f). De kortsiktiga respektive de långsiktiga effekterna i en verksamhet blir således högre och reducerar onödiga kostnader och ekonomiska belastningar för kärnverksamheten inom kommunen.

Slutligen behandlas steg fyra som är *målet och syftet med resultatbenchmarking*. Benchmarking har flera mål att uppfylla beroende på de potentiella effekter som verksamheten vill uppnå. Det kan handla om att öka effektiviteten, öka besparingspotentialen samt att det ska leda till lärande och verksamhetsutveckling (Siverbo 2007a:34). Då den offentliga sektorn har avsaknad på marknadspriser kan nyckeltalsjämförelser användas som substitut till dessa (Modell och Grönlund 2006:17; Siverbo 2007b:13). Genom att använda nyckeltalsjämförelser möjliggör detta att arbetsprocesserna effektiviseras och fokus riktas mot vad som sker inom verksamheten. Men resultatbenchmarking kan även ses som endast en förutsättning för att uppnå effekterna för benchmarking i stort. Då resultatbenchmarking är ett första steg och förutsättning för att kunna genomföra processbenchmarking. I processbenchmarking sker närmare studier av verksamhetens processer, för att effektiviseringen ska vara möjlig krävs en "hint" om vilka processer som skall undersökas. Via resultatbenchmarking och genom det enskilda nyckeltalet skapas ett värde eller en rankning inom ett nätverk. Det vill säga att nyckeltalet mäter olika punkter i processen (resurs, aktivitet, prestation, effekt) och kan på så vis identifiera bristande områden inom verksamheten som sedan vidare kan studeras för att kunna åtgärdas.

5.2 Målsättningar relaterade till benchmarking

Som tidigare har nämnts i teorin kring benchmarking så finns det olika anledningar till att aktörerna inom en organisation tar beslutet att använda sig av benchmarking som verktyg. Det finns som Siverbo (2007a) skriver i sina studier vissa potentiella effekter som organisationerna vill uppnå i form av att öka effektiviteten, öka besparingspotentialen samt att det ska leda till lärande och verksamhetsutveckling (Siverbo 2007a:34).

Då effektivitetsbegreppet avser en grad av måluppfyllelse (Modell och Grönlund 2006:15; Ragneklint 2004:30) kan det i utformningen av en benchmarkingmodell vara väsentligt att se till de målsättningar som finns inom respektive verksamhetsområde och serviceförvaltning i stort som är relaterade till benchmarkingens potentiella effekter. Vi skall därmed se till serviceförvaltningen och dess mål. Inom serviceförvaltningen är till stor del grunden för förvaltningens finansiering att det finns en kostnadsmedvetenhet, för att inte mer resurser än nödvändigt skall användas.

Kostnadsmedvetenhet går att relatera till de potentiella effekterna i form av effektivisering av verksamheten samt vikten av att hitta besparingspotential för att förvaltningens uppdrag skall kunna uppfyllas på bästa möjliga vis (Siverbo 2007a:34).

Det övergripande målet för både fastighets- och måltidsområdet är precis som inom alla serviceverksamheter. Målet handlar om att bidra till måluppfyllelse för kunden då organisationens överlevnad till stor del är beroende av kunderna. Inom respektive målområde finns det därmed anledning att tro att benchmarking i form av nyckeltalsjämförelser skall kunna underlätta att nå det uppsatta målet genom att identifiera eventuella prestationsgap i processerna som sker inom de båda verksamhetsområdena (Dorsch och Yasin 1998:95).

5.3 Utformning av resultatbenchmarking modeller - konkreta nivå

I utformningen av resultatbenchmarkingmodellerna kommer vi ta hänsyn till den universala resultatbenchmarkingmodellen samt utgå ifrån Catasús (2008) teorier kring nyckeltal och använda dem som kriterier vid bedömning och analys av vårt empiriska material. Samt inslag av Dorsch och Yasin (1998) som skriver om förutsättningar för att kunna använda benchmarking.

Det som inte går att undgå är att det riktas en viss kritik gentemot jämförelser och benchmarking, ibland ifrågasätts om jämförelser sinsemellan olika sorters organisationer är meningsfulla

skillnaderna i prestationsnivåer tycks bero på lokala förutsättningar, men utredningar har visat att det är vägvalen hos i det här fallet studerade kommunerna som gör skillnad (SOU 2005:110 s 9). Det är dock väsentligt att nyckeltalen är utformade på ett visst sätt för att jämförelserna skall vara meningsfulla. För att nyckeltal skall vara användbara och ge betydelsefull information krävs det att dem mäter ett samband, att någonting mäts i relation till något annat. Catasús (2008) pekar här speciellt på sambandet mellan de kvantitativa och kvalitativa egenskaperna som produceras i förhållande till förbrukade resurser (Catásús 2008:16). Catásús (2008) menar på att det är viktigt att inte använda sig av endimensionella nyckeltal. Endimensionella nyckeltal beskriver snarare volymer och ger ingen vidare betydelsefull information ur ett externt perspektiv (Catásús 2008:34). Vi har valt att kalla de här talen för faktiska tal. Om vi till exempel ser till antalet anställda, så ser vi utifrån den studerade empirin att det arbetar 350 anställda i förvaltning A och 686 anställda i förvaltning B, vilket innebär att nyckeltal som är faktiska kan vara väldigt missvisande. För att ta ett mer konkret exempel så kan vi se till måltidsområdet för serviceförvaltning B, där det finns ett nyckeltal som mäter antalet producerade luncher. Nyckeltalet är väldigt svårtolkat och går inte att jämföra mellan de två olika förvaltningarna då antalet ätande personer kan skilja sig väsentligt åt. Det kan verka positivt att förvaltning B producerar fler luncher än förvaltning A. Men serviceförvaltning B har kanske också har fler ätande personer. Hur många luncher som är producerade ger oss ingen användbar information. Ett mer lämpligt och användbart nyckeltal skulle kunna vara hur stort antal producerade luncher per person (till exempel per elev inom skola).

Nyckeltalen för serviceförvaltning A går till stor del under benämningen faktiska tal, då aktörerna inom organisationen använder sig av nyckeltal som talar om antal av någonting. Med andra ord mäts inte någonting i relation till något annat. Faktiska tal kommer inte till någon vidare bra användning i benchmarkingmodeller med ett externt perspektiv, eftersom faktiska tal inte är jämförbara ur ett sådant perspektiv (Catásús 2008:16). Catásús (2008) menar på att nyckeltal kan syfta till att mäta och jämföra interna processer inom en verksamhet och externt med andra aktörer (Catásús 2008:16). I utformningen av våra modeller ligger fokus på det senare att kunna mäta externt med andra aktörer. Dorsch och Yasin (1998) menar även de på att en förutsättning för att i huvudtaget kunna genomföra benchmarking är att liknande organisationer använder jämförbar data (Dorsch och Yasin 1998:95). Därav följer att faktiska tal utesluts helt i utformning av våra modeller. Serviceförvaltning B använder sig inte av faktiska tal i lika stor utsträckning som serviceförvaltning

A. Det som uppmärksammades vid presentationen av empirin är att de till större del använder sig av mått som mäter andelar och procentsatser, vilket tyder på att de har satt någonting i relation till något annat. Sådana nyckeltal blir därav mer relevanta ur ett externt perspektiv.

I nästa steg av utformning av resultatbenchmarkingmodeller menar Catusús (2008) på att det blir problematiskt att använda sig av för många nyckeltal, speciellt i kombination med att de inte klargjorts tydligt. För många nyckeltal har en tendens att leda till att de blir oöverskådliga och att de på sikt ignoreras inom verksamheterna (Catusús 2008:16). Det krävs därmed att det finns vissa prioriteringar, samt att nyckeltalen är relevanta och speglar de målsättningar som det finns intresse för inom verksamheterna. Det här är något vi kommer ha i åtanke vid utvecklandet av våra benchmarking modeller, men samtidigt hänger argumentet ganska löst då vi inte vet vad som är ”för lite” eller ”för mycket” nyckeltal. Det viktiga här är istället att nyckeltalen speglar de målsättningar som finns inom måltids- och fastighetsområdet samt serviceförvaltningen i stort.

För att benchmarkingmodellerna skall kunna användas på ett externt plan av olika aktörer sinsemellan inom serviceområdet skall vi ta hänsyn till följande kriterier:

- Utesluta faktiska tal. Istället använda flerdimensionella nyckeltal som är tydligt utformade.
- Nyckeltalen skall spegla de målsättningar som finns inom måltids- och fastighetsområdet samt serviceförvaltningen i stort.

5.4 Resultatbenchmarkingmodeller

I första steget i utformningen av benchmarkingmodellerna sker en tillbakablick på de modeller som användes i empirin för att strukturera upp nyckeltalen för fastighet och måltid.

Nyckeltal: Fastighetsområdet	
Serviceförvaltning A	Serviceförvaltning B
<ul style="list-style-type: none"> ○ Nöjdhetsindex ○ Resultat för avdelningen ○ Resultat för media ○ Lokalyta fastigheter(m2 BRA) ○ Lokalytor externa lokaler(m2 LOA) ○ Kostnader för: skadegörelse, inbrott, glaskross, vandalisering, klottersanering, vattenskada, stöld, brand ○ Avverkningsgrad ○ Avverkningsyta 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Uthyrd yta i förhållande till uthyrbar yta ○ Antal kvm förvaldade lokaler ○ Andel inhyrda lokaler i förhållande till egna ○ Underhållskostnad per kvm ○ Andel av kommunens totala städning ○ Antal kvm städad yta ○ Kostnadsutveckling per kvm

Figur 8: Nyckeltalsjämförelse för fastighet

Skillnaden i jämförelse med modellen i empirin är att vissa nyckeltal är överstrukna. Då vi enligt första kriteriet skall utesluta faktiska tal som inte är jämförbara ur ett externt perspektiv. Eftersom de två studerade serviceförvaltningarna är av olika stor omfattning blir nyckeltalet "resultat för avdelningen" svårsmått eftersom resultatet till stor del är påverkbart av hur stor verksamheten är, likaså med resterande nyckeltal som är överstrukna som också går under kategorin faktiska tal. De mäter ingenting i relation till något annat utan består endast av en siffra. Siffran ger oss ingen lämplig information som går att mäta med andra verksamheter. De nyckeltal som återstår är de flerdimensionella nyckeltalen som mäter något i relation till något annat.

I andra steget skall de ovan befintliga nyckeltalen kategoriseras in i resultatbenchmarkingmodeller baserad på resursomvandlingskedjan. Resursomvandlingskedjan består av resurs, aktivitet, prestation och effekt. Varje del utgör en viktig komponent i ett framgångsrikt resultat och blir

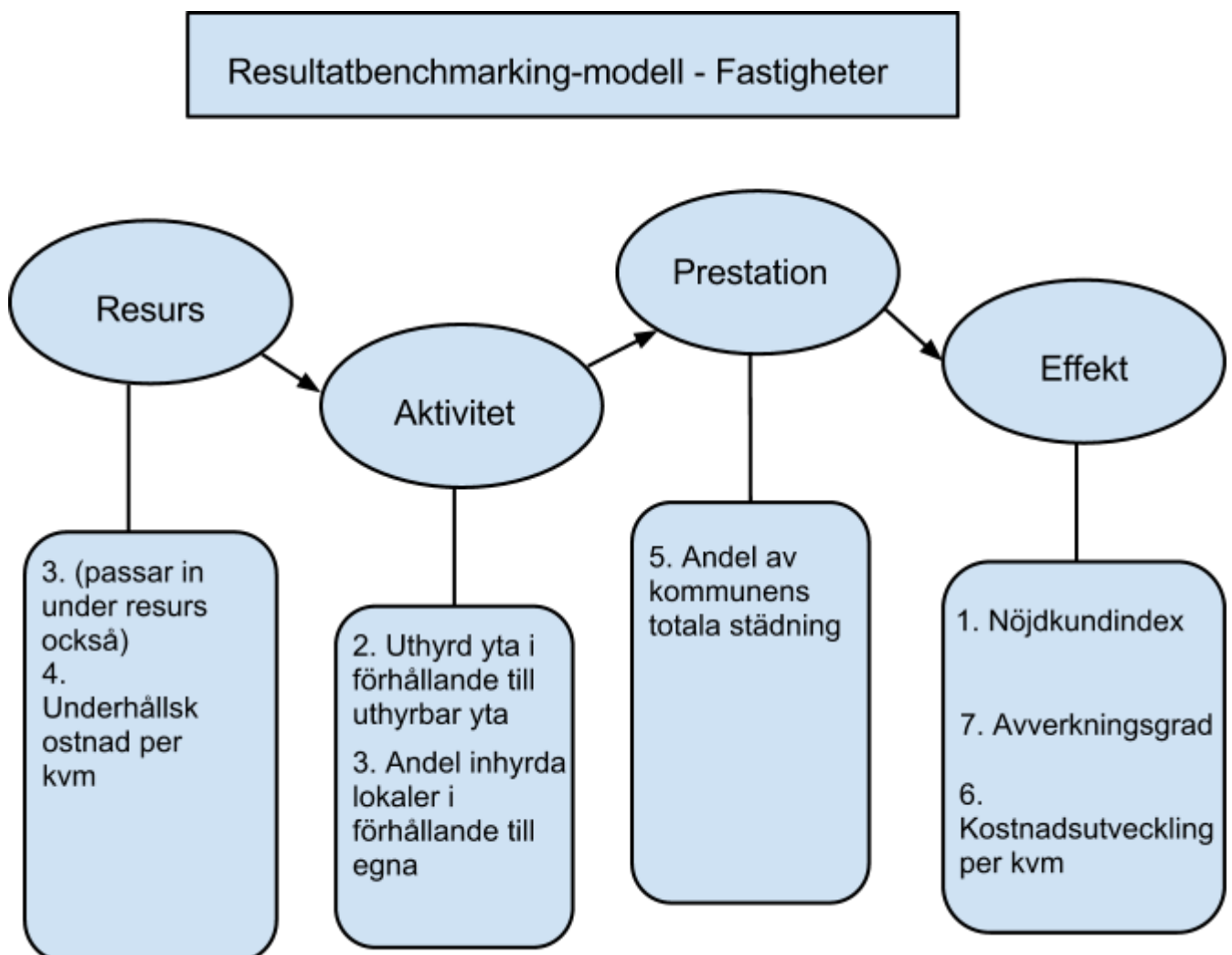
därmed tillämplig inom respektive modell för verksamhetsområdena fastighet och måltid. Enligt syftet med uppsatsen skall de i empirin uppmärksammade nyckeltalen kategoriseras i modellen.

Nedan sker en genomgång av de kvarvarande nyckeltalen inom fastighetsområdet som skall klassificeras.

1. **Nöjdhetsindex** klassificeras som ett effektmått. Då nöjdhetsindex är ett nyckeltal som beskriver de effekter som levererade prestationer gett upphov till (Ramberg 1997:29ff). Detta mäts i form av ett snittbetyg som talar om hur nöjda kunderna är med tjänsterna/produkterna inom fastighetsområdet. Det här nyckeltalet är speciellt viktigt för serviceområdet som lägger stor fokus på den yttre effektiviteten. Det vill säga effektivitet gentemot kunderna för att uppnå deras mål och förväntningar.
2. **Uthyrd yta i förhållande till uthyrbar yta** är ett nyckeltal som mäter aktiviteter som gjorts inom verksamheten. Det visar hur stor kapacitet som utnyttjas av externa aktörer av det utrymme som går att utnyttja.
3. **Andel inhyrda lokaler i förhållande till egna** är ett aktivitetsmått som beskriver hur fastighetsområdet använt sina resurser och däribland genom att hyra in lokaler för att kunna tillgodose kommunens behov. Samtidigt som det även kan tolkas som ett resursmått då lokaler är en resurs som kan användas.
4. **Underhållskostnad per kvm** är ett resursmått som beskriver att fastighetsområdet har gjort monetära insatser i underhåll av fastigheter. Inom det här nyckeltalet kan till exempel kostnader för skadegörelse ingå. Det här nyckeltalet kan när det väl implementeras inom verksamheter ge information till fastighetsområdet vad som är standard att betala i underhållskostnad per kvm.
5. **Andel av kommunens totala städning** är ett nyckeltal av karaktären prestation, då detta tal mäter en viss aktivitet, i detta fall aktiviteten städning. Det här nyckeltalet mäts i procent och anger hur stor del av kommunens totala städning som sker med uppdrag ifrån fastighetsområdet(lokalsvår).

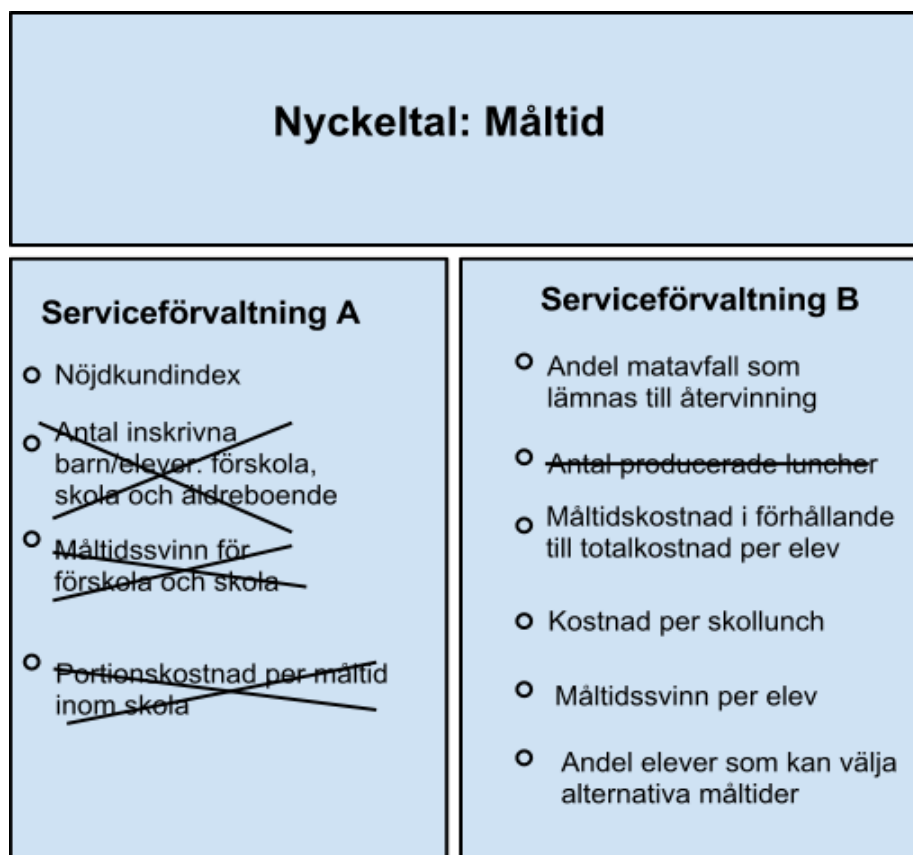
6. **Kostnadsutveckling per kvm** är ett effektmått som mäter utvecklingen av kostnaden per kvm. Kostnadsutvecklingen kan bero på många faktorer, exempelvis ökad/minskad hyra, avverkningsgraden, fler eller färre förvaltade lokaler osv.

7. **Avverkningsgrad** är ett mått som inom fastighetsområdet som beskriver antal kvadratmeter som städas per timme (m^2/h). Nyckeltalet används som ett mått på effektivitet inom verksamheten. Avverkningsgraden kan skilja sig beroende på lokalernas utformning, golvmaterial och andelen förvaltat lokalyta som ska städas.



Figur 9: Klassificering av nyckeltal utifrån resursomvandlingskedjan inom fastighetsområdet

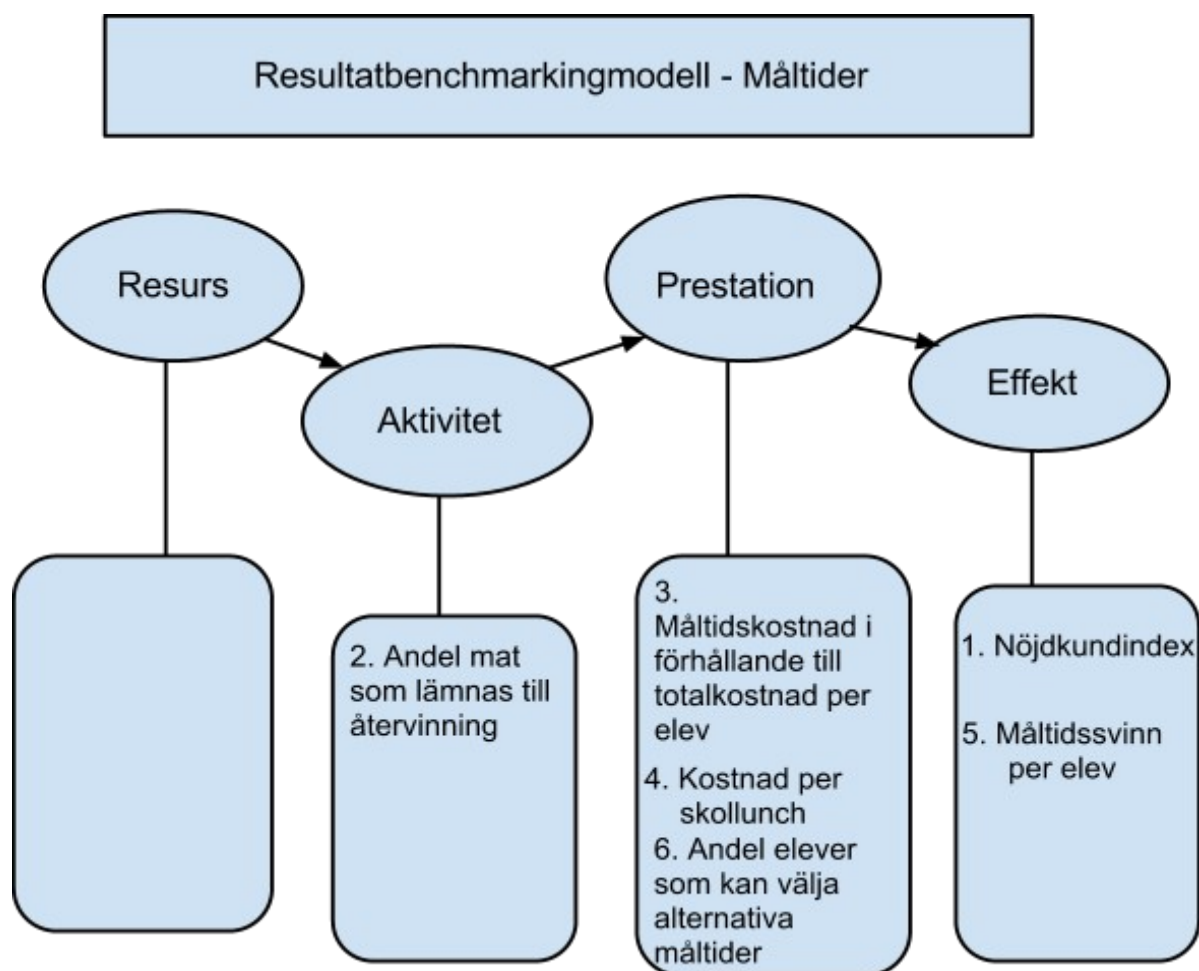
I resultatbenchmarkingmodellen för fastighetsområdet följer nyckeltalen en kategorisering utifrån resursomvandlingskedjan. Innan nyckeltalen placerades in i kedjan angavs en kort motivering till varför de hörde till följande kategori och till viss del information om vad nyckeltalet mäter. Det som är viktigt att se till sedan är att det är inte bara kategoriseringen i sig som är intressant. Det som är intressant är att se hur de olika kategorierna inom resursomvandlingskedjan hänger ihop och hur påverkbara de är av varandra. Vilket dess värre inte är möjligt att upptäcka i vår uppsats.



Figur 10: Nyckeltalsjämförelse för måltid

Precis som nyckeltalen för fastighetsområdet är somliga nyckeltal i tabellen som berör måltid överstruken. Då vi enligt vårt första kriterium valt att utesluta faktiska tal. De kvarvarande nyckeltalen som skall utifrån resursomvandlingskedjan klassificeras in i benchmarkingmodellen är:

1. **Nöjdhetsindex** för måltidsområdet är exakt som inom fastighetsområdet ett effektmått som beskriver de effekter som levererade prestationer gett. Det mäts med ett snittbetyg som talar om hur nöjda kunderna är.
2. **Andel matavfall som lämnas till återvinning** är ett aktivitetsnyckeltal som beskriver vilka aktiviteter som skett inom måltidsområdet. Nyckeltalet är förutom ett aktivitetsmått även ett nyckeltal som prioriterar miljöfrågan. Då det inom flesta kommuner finns övergripande mål att verka för ett hållbart samhälle. Det är därav viktigt att miljömål prioriteras inom alla delområden av den kommunala verksamheten.
3. **Måltidskostnad i förhållande till totalkostnad per elev** är ett prestationsnyckeltal.
4. **Kostnad per skollunch** är likaså ett prestationsmått då det mäter den aktivitet som gett upphov till denna prestation, aktiviteten i detta fall kan vara antal arbetstimmar som krävts för att producera skollunchen. Nyckeltalet “portionskostnad per måltid inom skola” har uteslutits och är överstruket i tabellen ovan då båda dessa nyckeltal mäter samma sak.
5. **Måltidssvinn per elev** är ett effektnyckeltal som en levererad prestation gett upphov till. Detta nyckeltal mäter den mat som kastats eller överblivit efter en elev per måltid.
6. **Andel elever som kan välja alternativa måltider** är även detta ett prestationsmått. Aktiviteten som gett upphov till denna prestation är antal arbetstimmar som lagts ner på att laga alternativa rätter till personer som tex. har allergi, är vegetarian eller som av religionsbehörighet inte kan äta den andra maten.



Figur 11: Klassificering av nyckeltal utifrån resursomvandlingskedjan inom måltidsområdet

Då våra benchmarkingmodeller är färdigkonstruerade är det meningen att de skall sättas in i vår generella övergripande benchmarkingmodell som introducerades i början av analysen. I idealfall skall nyckeltalen med hjälp av sitt numeriska värde tala om för eventuella prestationsgap, eller vad som kan vara mer lämpligt inom offentliga organisationers standardvärden som kan användas som "marknadspriser" inom serviceområdet.

Det som visar sig väldigt tydligt då vi konstruerat modeller för respektive område är att resultatbenchmarking i form av nyckeltal främst ger en överblick för en organisations situation på ett övergripande plan. Det är ett stort första steg mot bättre kontroll och en förutsättning för att vidare kunna gå in ta reda på vad som skulle kunna förbättras i organisationen. Dock kan det

antagligen ta lång tid att se trender inom nyckeltalen då det krävs att det går några år. Vid första anblick kan det även vara svårt att se på hur vis de olika nyckeltalen påverkar varandra med undantag för hur resursomvandlingskedjans sammanlänkning. Då det kan finnas ytterligare samband tydliga och otydliga, direkt och indirekta.

5.5 Avslutande diskussion

Benchmarkingmodellerna är resultatet av genomförd studie, det är därav modellerna som utgör fokus för diskussion i det avslutande kapitlet. Det faller sig därför naturligt att kritiskt granska modellerna och belysa de lärdomar och viktiga resultat som gjort sig uppmärksammade. Den färdigkonstruerade benchmarkingmodellerna visar på att det är möjligt att konstruera modeller för verksamhetsområdena fastighet och måltid utifrån dokumentstudier som datainsamlingsmetod, där vi kunnat få ta del av lämpligt material som innehållit nyckeltal som vi kunnat arbeta med. Samt att litteratursökning uppmärksammat teorier som tycks lämpa sig som kriterier för modeller av den här karaktären. Det som kan tyckas vara den mest intressanta observationen vid konstruerandet av benchmarkingmodellerna är att det finns väsentliga skillnader i hur nyckeltalsanvändningen ser ut inom serviceverksamheternas verksamhetsområden fastighet och måltid. Det kan därav bekräftas att det finns ett behov att på något vis standardisera nyckeltal, för att sedan kunna bedriva utvecklingen framåt för fastighets- och måltidsområdet. För att kunna bedriva utvecklingen framåt hade det antagligen varit mest relevant att studera i dagsläget existerande verksamhetsområdena fastighet och måltid. Då det utifrån vår studie inte uppmärksammats någon dokumenterad statistik inom dessa verksamhetsområdena. Att vi lyckats konstruera två benchmarkingmodeller tar dock inte bort all den kritik som kan riktas till modellerna, då vi inte vet hur de skulle kunna fungera i verkligheten. Vi har inte haft möjlighet till att kunna testa dem på grund av att det hade varit för tidskrävande. Samt att det hade krävts ett stort intresse och väldigt god access hos två serviceverksamheter inom olika kommuner för att standardisera nyckeltalen. Så att de skulle kunna uppfylla sitt syfte att benchmarka, det vill säga ”jämföra”. Det är en stor och tidskrävande process att implementera benchmarkingmodellerna i en serviceverksamhet, eftersom det då troligtvis kan bli lämpligt för vissa verksamheter att implementera nya nyckeltal, så det lämnar vi vidare till fortsatt forskning. Det som även är värt att poängtera vilket vi också är medvetna om är att benchmarkingmodellerna som är i form av nyckeltalsjämförelse inte enbart av sig själv kan leda till effektivitet. Modellerna identifierar främst bara prestationsgapen inom respektive

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

verksamhetsområde och kan därav mest ses som ett första steg och möjlighet att kunna effektivisera delar av serviceområdet. Nyckeltalsjämförelserna i sig är därav främst till för att kunna ta nästa potentiella steg i benchmarkingarbete, att genomföra processjämförelser inom verksamheterna för att via processjämförelser kunna åtgärda de identifierade prestationsgapen till fullo.

5.6 Förslag till fortsatt forskning

Ett förslag till fortsatt forskning är att utöka studien till att innefatta fler serviceverksamheter och fler verksamhetsområden, inom både kommunala och privata verksamhet, då det antagligen resulterat till bättre och mer välutvecklade modeller. Eftersom benchmarkingmodellerna i denna studie på grund av tidsbristen endast hämtat inspiration från två serviceförvaltningar och två verksamhetsområden där dess nyckeltal används som utgångspunkt till vilka standardiserade nyckeltal som skall användas. Även om modellen är till för kommunal verksamhet, kan det i många avseenden vara positivt att hämta inspiration från privata verksamheter. Vid studier av fler kommunala och privata serviceverksamheter kan viktiga och funktionella nyckeltal uppmärksammas för att sedan standardiseras.

Ett annat förslag till fortsatt forskning är att tillämpa modellen i ett visst antal serviceverksamheter för att se hur den skulle kunna fungera i praktiken. Men innan det blir möjligt att tillämpa den kan det vara väsentligt att, som ovan nämnt studera fler serviceverksamheter som kan användas för underlag till modellernas utformning.

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

6. Referenser

Litteratur:

Almqvist, Roland (2006):

New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll

Malmö: Liber AB

Alvesson, Mats och Skoldberg, Kaj (2010)

Tolkning och reflektion - vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod

Lund: Studentlitteratur AB

Ax, Christian, Johansson, Christer och Kullén, Håkan (2005)

Den nya ekonomistyrningen, upplaga 4

Malmö: Liber AB

Bryman, Alan (2011)

Samhällsvetenskapliga metoder, upplaga 2

Malmö: Liber AB

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

Catasús, Bino (2008)

Boken om nyckeltal, upplaga 2

Malmö: Liber AB

Lindvall, Jan (2001)

Verksamhetsstyrning – från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning

Lund: Studentlitteratur AB

Modell, Sven och Grönlund, Anders (2006)

Effektivitet och styrning i statliga myndigheter

Lund: Studentlitteratur AB

Ragneklint, Robert (2004)

Effektivitet – vad är det? Perspektiv på effektivitet i offentlig sektor – exempel sjukvården, upplaga 2

Lövestad: Akademi och Samhälle 2000 förlag

Ramberg, Ulf (1997)

Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått

Kristianstad: Boktryckeri AB

Siverbo, Sven (red.), Andersson-Felé (bitrd. red.) Karlsson, D och Nilsson, V. (2007c)

Demokratisk och effektiv styrning - En analogi om forskning i offentlig förvaltning

Danmark: Studentlitteratur AB

Stapenhurst, Tim (2009)

The benchmarking book, first edition

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

United Kingdom: Oxford

Tryckta källor

Andersen, Bjørn, Henriksen, Bjørnar och Spjelkavik, Ingrid, (2008) Benchmarking applications in public sector principal-agent relationships *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 15 Iss: 6 pp. 723 - 741

Bringall, Stan och Modell, Sven (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector' *Management Accounting Research*, 2000, **11**, 281–306

Dorsch, Jeffrey J. och Yasin, Mahmoud M (1998) A framework for benchmarking in the public sector: Literature review and directions for future research *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11 Iss: 2 pp. 91 - 115

Magd, Hesham och Curry, Adrienne (2003) Benchmarking: achieving best value in public-sector organisations *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 10 Iss: 3 pp. 261 - 286

Siverbo, Sven (2007a)

Att arbeta med benchmarking – erfarenheter från ett benchmarkingnätverk i Norra Bohuslän
Kfi-rapport nr 90

Siverbo, Sven (2007b)

Benchmarking i svenska kommuner år 2007
Kfi-rapport nr 92

SOU 2001:75 www.kommundatabas.nu – hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet

SOU 2005:110 Jämförelsevis – styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT 12
Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet
Johanna Kalmár
Anna Ahl Obucina
Handledare: Pierre Donatella
Examinator: Stellan Malmer

Elektroniska källor:

Ernst and youngs hemsida, <http://www.ey.com/SE/sv/Industries/Real-Estate/Sectors-Real-Estate-Offentlig-sektor>, avläst 2012-04-16

Förvaltning A:s hemsida, anonym, avläst 2012-15-10

Dokument:

SFVB (Förvaltning A)

Nämndbudget 2012 (Förvaltning B)